



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE**  
**DUITAMA**

Duitama, catorce (14) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN POPULAR – PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**  
**DEMANDANTE: YESID FIGUEROA GARCÍA**  
**DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOATA**  
**RADICACIÓN: 152383333003-2021-00098-00**

### I. LA ACCIÓN

1. En ejercicio de la acción popular, concurrió ante este Despacho el ciudadano YESID FIGUEROA GARCÍA, en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos relacionados con el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, que están siendo presuntamente vulnerados por la entidad territorial demandada.

2. Teniendo en cuenta que en audiencia especial celebrada entre los días 8 de octubre y 26 de noviembre de 2021, las partes acordaron la celebración de un pacto de cumplimiento, procede el Despacho a analizar su eventual aprobación<sup>1</sup>, de conformidad a las disposiciones establecidas en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

### II. ANTECEDENTES

#### **Pretensiones**

3. La parte actora solicita la protección de los derechos colectivos antes enunciados y en consecuencia se ordene al municipio de Soatá, la realización de estudios técnicos sobre las vías públicas ubicadas en la calle 12 entre carreras 4ª y 5ª, y en la calle colindante al cementerio municipal que conlleva al municipio de Boavita, que permitan establecer, extensión y ubicación precisa de las vías, daños que presentan las mismas, el riesgo que representan los daños para la comunidad, el estado de los sumideros ubicados en la vía colindante al cementerio municipal, las intervenciones técnicas de tipo estructural que requieren para su mejoramiento tanto las vías como los sumideros y finalmente la determinación del proyecto necesario para la ejecución de las obras que requieran su recuperación, indicando el presupuesto y tiempo requerido para tal fin.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia de unificación del 11 de octubre de 2018, Exp. No. 2016-00440, M.P. Dr. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES

4. De igual manera solicita se ordene a la demandada, destine los recursos y adelante en un término preciso las obras de recuperación, mantenimiento y rehabilitación de las vías ubicadas en la calle 12 entre carreras 4ª y 5ª y la colindante con el cementerio municipal por la vía que conduce al municipio de Boavita, junto con los sumideros que existen en esta última vía mencionada.

5. Finalmente solicita la confirmación de un comité de verificación, condena en costas a la demandada y la publicación de la parte resolutive de la sentencia en un diario de amplia circulación (fls. 6 y 7)

### **Fundamentos Fácticos**

6. En resumen, los hechos en los cuales la parte accionante soporta las pretensiones de la demanda son los siguientes:

7. Señala que, en el municipio de Soatá, puntualmente en la calle 12 entre carreras 4ª y 5ª y la calle colindante al cementerio municipal, las vías se encuentran en muy mal estado, lo que representa un riesgo no solo para vehículos sino también para los peatones que transitan por esas zonas.

8. Agrega que son vías con un alto grado de tránsito e importancia para el municipio, de responsabilidad y obligación de conservación y mantenimiento en cabeza del municipio de Soatá, quien debe mantenerlas en buen estado y así prevenir cualquier tipo de accidente que afecte a la comunidad.

9. Relata que aun cuando se encuentra vigente un contrato de obra suscrito por el municipio con el Departamento de Boyacá, no ha sido ejecutado, razón por la cual se solicitó por escrito, tanto a la administración municipal como a la Departamental medidas para mitigar las afectaciones descritas, recibiendo únicamente respuesta por parte de la Secretaría de Infraestructura de Boyacá, quien manifestó que las vías relacionadas están a cargo del municipio, entidad que según el accionante no ha realizado ningún tipo de intervención o mantenimientos en las vías y sumideros que se ubican en los sectores ya descritos.

### **Actuación procesal**

10. La demanda correspondió por reparto a éste Despacho Judicial tal como se observa en el acta con consecutivo No. 2907746 del 27 de julio de 2021 (fl. 31); mediante providencia del 29 de julio de 2021 se dispuso la admisión de la demanda (fls. 36-37), notificándose a la accionada el 5 de agosto de 2021 (fl. 40-43).

### **Contestación**

11. La entidad accionada presentó el escrito de contestación de la demanda del cual el Despacho destaca los siguientes argumentos de defensa:

12. Señala el apoderado de la entidad accionada su oposición a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, como quiera que el municipio se encontraba para ese momento ejecutando el contrato de obra pública MS-LP-001-2020, el cual tiene como objeto, el “mejoramiento y rehabilitación de las vías urbanas calle 12 entre carrera 4 y 5 y continuidad de la carrera 7 vía Santa María, del municipio de Soatá, departamento de Boyacá”, contrato que abarca las pretensiones de la demanda.

13. Agrega que no es cierto que el municipio se encuentre omitiendo su deber de cuidado y conservación de las vías del municipio por cuanto la ejecución del contrato de obra señalado con anterioridad, da cuenta de la gestión realizada por la entidad territorial.

14. Finalmente, indica que no es cierto que exista un daño a la comunidad o amenaza de daño, teniendo en cuenta las acciones que actualmente se están desarrollando para el mejoramiento de las vías relacionadas en el escrito de demanda. (fl. 49-55)

### **Pacto de cumplimiento**

15. A través de auto de fecha 9 de septiembre de 2021 (fl. 195), se dispuso fijar el 8 de octubre de 2021 para llevar a cabo la audiencia especial prevista en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, en la fecha indicada se dio inicio a la audiencia de pacto de cumplimiento, siendo suspendida para continuar su curso el día 26 de noviembre de 2021 por solicitud del representante del Ministerio Público y coadyuvada por el actor popular, dada la necesidad de que se reconsiderara la posición asumida por el comité de conciliación de la entidad accionada y la necesidad de que se aportaran las pruebas que soportaran los hechos enunciados en la contestación de la demanda.

16. Reanudada la audiencia de pacto de cumplimiento en la fecha señalada, luego de escuchados los intervinientes, los extremos procesales llegaron a un acuerdo o pacto de cumplimiento (fl. 225-231)

### **III. CONSIDERACIONES**

17. Teniendo en cuenta que en la audiencia realizada el 26 de noviembre de 2021 las partes formularon una propuesta de pacto de cumplimiento, procede el Despacho a impartir aprobación o improbación del mismo según corresponda teniendo en cuenta las siguientes consideraciones.

#### **Del pacto de cumplimiento:**

18. El Municipio de Soata allegó certificado expedido por el Comité de Conciliación de fecha 25 de noviembre de 2021 en el que indicó entre otras cosas lo siguiente:

*“Proponer pacto de cumplimiento, en lo relacionado con las pretensiones del actor popular, para tal fin se dispone el siguiente cronograma para la terminación de las obras así:*

*(...)*

*En cuanto a la solicitud de reconsideración, correspondiente a las obras salida para Puente Pinzón el Municipio de Boavita, manifiesta el secretario de planeación, que se realizaron los ajustes requeridos, para dar cumplimiento a la pretensión...”<sup>2</sup>*

*Por lo anterior se propone pacto de cumplimiento, para el cumplimiento de las pretensiones consistentes en la ejecución de las obras para las vías públicas CALLE 12 ENTRE CARRERAS 4 Y 5 Y LA COLINDANTE AL CEMENTERIO CENTRAL DEL MUNICIPIO DE SOATA –BOYACÁ, SALIDA PARA PUENTE PINZÓN Y EL MUNICIPIO DE BOAVITA, POR LA CARRERA 4 DEL CASCO URBANO DEL MUNICIPIO DE SOATA –BOYACÁ, de acuerdo al anterior cronograma proyectado por el Secretario de Planeación del Municipio, del cual se arrojara un informe al Juzgado Tercero Administrativo una vez culminen las obras y se haga la entrega de las mismas a la comunidad”.*

19. Por lo anterior, se formalizó el pacto en el hecho de que la entidad accionada se comprometió a que en el desarrollo del objeto contractual de la licitación pública MS-LP-001-2020, se realizarán los ajustes necesarios para lograr la realización no solo de las obras de rehabilitación, recuperación y mejoramiento de las vías urbanas ubicadas en la calle 12 entre carreras 4 y 5, sino también la recuperación, rehabilitación y mejoramiento de la vía colindante al cementerio municipal kra 4 casco urbano del municipio por la salida que comunica al municipio de Soatá con el municipio de Boavita, comprometiéndose, según el cronograma relacionado en la fórmula de pacto, a entregar las obras a la comunidad como máximo el día 31 de diciembre de 2021, conforme a las exigencias técnicas referidas en el mentado contrato y que demanden las vías objeto de la acción popular.

20. Surtido lo anterior, se dispuso que la entidad accionada en un término no mayor a 20 días deberá allegar un informe al Despacho, donde relacione el cumplimiento de los compromisos adquiridos, acompañando su dicho con el correspondiente registro fotográfico y demás documentos que permitan apreciar las obras realizadas.

## **Revisión Jurídica**

### **Características generales de las acciones populares y ámbito de estudio del caso sub examine.**

21. Las acciones populares consagradas en el primer inciso del art. 88 de la Constitución Política, reglamentadas por la ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos cuando quiera que éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, siempre y cuando éstos actúen en desarrollo de funciones administrativas.

<sup>2</sup> Fl. 220-221

22. En los términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2, 4 y 9 de la Ley 472 de 1998, son rasgos característicos de las acciones populares, los siguientes:

- a) Su finalidad es la protección de derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- b) Proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que comporte violación o amenaza a este tipo de derechos.
- c) Se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos colectivos, o para restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible.
- d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como los mencionados en el art. 4º de la ley 472 de 1998.
- e) La titularidad para su ejercicio corresponde a su naturaleza popular, pudiendo ser presentadas por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, y por las autoridades, organismos y entidades señalados en el art. 12 ídem.

23. A la parte actora, corresponde la carga de la prueba de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos que invoca y la ocurrencia de los demás requisitos de procedencia de la acción popular, de tal manera que si en desarrollo de la misma no ejerce la carga probatoria que le impone de manera expresa el art. 30 de la Ley 472 de 1998, la acción no está llamada a prosperar.

#### **-De la terminación del proceso por pacto de cumplimiento**

24. Al abordar el análisis de los requisitos que se deben satisfacer para aprobar un pacto de cumplimiento, el Consejo de Estado ha precisado: *“i) Las partes deberán formular un proyecto de pacto de cumplimiento, ii) A su celebración deberán concurrir todas las partes interesadas, iii) Se debe determinar la forma de protección de los derechos colectivos que se señalan como vulnerados, iv) Cuando sea posible, determinar la forma en que se restablezcan las cosas a su estado anterior, v) Las correcciones realizadas por el juez al pacto deberán contar con el consentimiento de las partes.”*<sup>3</sup>

25. Aunado a lo anterior, la decisión con la cual se aprueba el pacto de cumplimiento, *“debe partir de la verificación de la conducta que se estima como violatoria de los derechos colectivos que se estiman vulnerados y la constatación de que el compromiso adquirido entre las partes es efectivo y suficiente para cesación de tal conducta.”*

<sup>3</sup> Ver entre otras tantas decisiones la proferida por la Sección Tercera, Consejera Ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, el 2 de septiembre de 2009, Rad. 23-000-12-33-000-2004-00618-01(AP)

## - Marco Jurídico y valoración del acuerdo

26. El espacio público es un derecho constitucional de carácter colectivo, instituido expresamente en el artículo 82 de la misma normativa, bajo el título de los derechos Colectivos y del Ambiente. Además, se encuentra relacionado en la lista de derechos enunciados en el inciso primero del artículo 88 ibídem, los cuales son objeto de protección mediante las acciones populares.

27. De los preceptos constitucionales citados puede inferirse lo siguiente:

- 1) Es deber del Estado, y, por ende, de sus autoridades, velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común.
- 2) Es deber de las autoridades asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular.
- 3) Es deber de las entidades públicas ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, específicamente en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros.
- 4) La protección del espacio público es un derecho e interés colectivo, lo cual constituye el objeto material de las acciones populares y es uno de los bienes jurídicamente garantizables a través de ellas.

28. Adicionalmente, en los términos del Artículo 5º de la ley 9 de 1989 adicionado por el Artículo 138 de la Ley 388 de 1997, el concepto de espacio público tiene un carácter amplio, no se limita exclusivamente al ámbito del suelo físicamente considerado, sino que también se refiere al espacio aéreo y a la superficie del mar territorial. La norma citada es del siguiente tenor literal:

*"Artículo 5º, Adic Art. 138 de la Ley 388 de 1997. Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.*

*Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto personal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los*

*necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso y el disfrute colectivo.  
 (...)” (Subrayado fuera de texto).*

29. Por su parte el artículo 3º del Decreto 1504 de 1998, relaciona los elementos que comprende el espacio público, así:

*“Artículo 3º. El espacio público comprende, entre otros, los siguientes aspectos:*

*a) Los bienes de uso público, es decir, aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio, destinados al uso o disfrute colectivo;*

*b) Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público:*

*c) Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este decreto” (Subraya fuera de texto).*

30. A su turno el art. 5º del mismo Decreto define los elementos constitutivos y complementarios que conforman el espacio público así:

*“ARTICULO 5º. El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:*

### ***I. Elementos constitutivos***

#### ***1. Elementos constitutivos naturales:***

*a) Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, tales como: cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados;*

*b) Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico: conformado por:*

*i) Elementos naturales, relacionados con corrientes de agua, tales como: cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental;*

*ii) Elementos artificiales o construidos, relacionados con corrientes de agua, tales como: canales de desagüe, alcantarillas, aliviaderos, diques, presas, represas, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua tales como: embalses, lagos, muelles, puertos, tajamares, rompeolas, escolleras, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental;*

- c) *Áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico, tales como:*  
 i) *Parques naturales del nivel nacional, regional, departamental y municipal; y*  
 ii) *Áreas de reserva natural, santuarios de fauna y flora.*

## **2. Elementos constitutivos artificiales o construidos:**

### a) Áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular, constituidas por:

- i) *Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardineles, cunetas, ciclopistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles;*  
 ii) *Los componentes de los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas, orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos;*

b) *Áreas articuladoras del espacio público y de encuentro, tales como: parques urbanos, zonas de cesión gratuita al municipio o distrito, plazas, plazoletas, escenarios deportivos; escenarios culturales y de espectáculos al aire libre;*

c) *Áreas para la conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos, las cuales pueden ser sectores de ciudad, manzanas, costados de manzanas, inmuebles individuales, monumentos nacionales, murales, esculturas, fuentes ornamentales y zonas arqueológicas o accidentes geográficos;*

d) *Son también elementos constitutivos del espacio público las áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen, tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines, cerramientos;*

e) *De igual forma se considera parte integral del perfil vial, y por ende del espacio público, los antejardines de propiedad privada. (...)" (Subraya fuera de texto).*

31. Aunado a lo anterior, el Estado tiene a su cargo la obligación constitucional y legal de brindar efectiva protección a los bienes de uso público, que hacen parte del espacio público. Así lo dispone el art. 82 de la Carta Política:

**“Artículo 82.** *Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común el cual prevalece sobre el interés particular.*

*Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y el espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.*

32. Sobre la anterior disposición normativa, el Consejo de Estado analizando la protección del Derecho al goce del espacio público, en providencia del 21 de junio de 2018<sup>4</sup> acogió la postura que había sido adoptada por la Corte Constitucional<sup>5</sup>, en los siguientes términos:

*“Acerca del derecho relacionado con el goce del espacio público, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el siguiente sentido:*

*(...) El tema del espacio público ha sido analizado y estudiado por la jurisprudencia constitucional en distintas oportunidades, destacando que, en consideración a los principios y fines que orientan el Estado Social de Derecho, en particular los que propugnan por el respeto a la dignidad humana y la prevalencia del interés general, el Constituyente de 1991 lo hizo merecedor de una protección especial materializada en el hecho de haber elevado a canon constitucional, **no solo el deber que le asiste al Estado de velar por la protección de su integridad y por su destinación al uso común, sino también el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables que tiene los bienes públicos que lo integran.(...)”***

33. Se colige de lo dicho hasta este punto que, el concepto de espacio público involucra una serie de elementos que definen el uso común de los bienes, por lo que su destinación obedece a una decisión legal o normativa que así lo señale.

34. Entonces, hacen parte del espacio público, entre otras, aquellas áreas “*integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular*” que se construyen para el bienestar, uso y protección de la integridad física de sus usuarios.

35. De allí se sigue que el uso común del espacio público sea un derecho especialmente protegido por el Estado, el cual no solamente comprende su destinación colectiva, sino también el goce adecuado del mismo. De hecho, los bienes de uso público deben tener una destinación acorde con la finalidad propia de su naturaleza, pues su carácter no autoriza el uso indiscriminado de los mismos, y mucho menos la desidia de las administraciones en apropiar las partidas necesarias para su mantenimiento y conservación.

36. En este orden de ideas, se llega a la conclusión que la desatención e incumplimiento de la entidad territorial demandada en su obligación de mantener las vías a las que se hace alusión en la demanda en buen estado junto con los demás elementos que hacen parte de las mismas (sumideros, alcantarillas drenajes) y a su vez son elementos integrantes también del espacio público, constituyó la razón que motivó la interposición de la acción popular de la referencia, en procura de la defensa e intereses colectivos, no solo de los habitantes del sector donde se encuentran ubicadas las mismas vías, sino en

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, providencia del 21 de junio de 2018, C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, Exp. A.P. 2010-00479-01

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia del 8 de febrero de 2006, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil, Exp. D-5878

general de todo aquel que transite por la zona ya sea en condición de peatón o a través de automotor.

37. No obstante lo anterior, observa el Despacho que la problemática enunciada se encuentra solucionada, teniendo en cuenta que la entidad accionada conforme a los elementos de prueba allegados al proceso, incluso antes de la presentación de la acción popular de la referencia<sup>6</sup> se encontraba interviniendo algunas de las vías referidas en la acción popular, ejecutando las obras que deben concluir, en un término establecido y prudencial, logrando de esta manera la recuperación y rehabilitación total de las vías objeto de controversia (en conjunto de todos los elementos que la componen), y consecuentemente la garantía en la protección de los derechos e intereses colectivos que se consideraban como vulnerados o amenazados.

38. Lo anterior encuentra respaldo no solo en lo procurado con la celebración de parte del Municipio de Soatá en el contrato de obra MS-LP-001-2020 visto en folios 81 a 94, cuyo objeto es el “mejoramiento y rehabilitación de las vías urbanas **calle 12 entre carrera 4 y 5** y continuidad de la carrera 7 vía Santa María, de municipio de Soatá, Departamento de Boyacá” y el registro fotográfico que hace parte del informe de ejecución visible a folios 120 a 125 y 130 a 186, que denotan el amparo de los derechos colectivos relacionados con la vía de la calle 12 entre carreras 4 y 5, sino que, adicionalmente, el informe técnico aportado por el Secretario de Planeación e Infraestructura visto en folios 240 a 247 y el registro fotográfico del folio 248, permiten evidenciar que el alcance del proyecto de mejoramiento y rehabilitación de las vías urbanas del municipio de Soatá era “*la construcción de 370 metros de pavimento rígido...*”<sup>7</sup>, al cual se realizó un ajuste en la modificación de mayores y menores cantidades por ítems no contemplados en el proyecto inicial, lo cual afectó el valor del contrato en un monto “*que no supera más del 50% del contrato inicial, las cuales correspondieron a la reposición de un canal de regadío, construcción de algunas alcantarillas y prolongación del pavimento rígido entre la calle 12 con carrera 4 y la carrera 4 salida Boavita, sector el cementerio barrio la Plazuela*”<sup>8</sup>, con lo cual en criterio de esta judicatura se garantiza la protección de los derechos e interés colectivos que se consideraban amenazados o vulnerados conforme a lo descrito en la acción popular de la referencia, particularmente en lo que tiene que ver con aquellas actividades encaminadas a la intervención, recuperación y pavimentación de vías, junto con aquellas relacionadas con los sumideros, alcantarillas y demás componentes que hacen parte de las mismas.

39. Adicional a lo anterior, como se indicó en líneas precedentes, la acción popular regulada por la Ley 472 de 1998, puede concluir con la suscripción de un pacto de cumplimiento entre las partes intervinientes, que promueva la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, por lo mismo, no se debe desconocer el compromiso asumido por el municipio de Soatá en la audiencia realizada el pasado 26 de noviembre del año que avanza, donde conforme a lo dispuesto por su comité de conciliación y

<sup>6</sup> Según se observa en la certificación vista a folios 78 y 79 del expediente

<sup>7</sup> Fl. 242

<sup>8</sup> Fl. 246

defensa judicial<sup>9</sup>, se obligó a que antes del 31 de diciembre de 2021 entregaría las obras que se encuentra ejecutando y que fueron descritas con anterioridad, por lo tanto la posición asumida por el Comité de Conciliación de la entidad territorial que reposa a folios 220 y 221, hace parte integral del pacto celebrado por las partes ya que contiene la obligación que la aquí accionada debe realizar en procura de la defensa de los derechos colectivos cuya protección se suplicaba en la demanda que dio origen al proceso de la referencia.

40. Por lo tanto, las actividades que ha venido desplegando el municipio, aún con el compromiso que se encuentra vigente, permiten suponer la cesación de la amenaza o vulneración de los derechos invocados por el actor popular, razón suficiente por la cual se procederá a aprobar el acuerdo en lo relacionado con éste aspecto.

41. Ahora bien, cabe recordar que el artículo 315 superior establece que son los Alcaldes, como primera autoridad de policía en el área de su competencia, quienes deben cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales y legales sobre uso del espacio público, y las que expida el Concejo Municipal correspondiente, por lo que, sin lugar a dudas corresponde a los ejecutivos municipales velar porque se respeten esas disposiciones y se adelanten las actuaciones contractuales y administrativas que permitan garantizar la debida conservación y mantenimiento de los elementos que componen el espacio público.

42. Dicho lo anterior conviene precisar que la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia del 24 de mayo de 2019 dispuso, que la sentencia que aprueba un pacto de cumplimiento debe proteger todos los derechos colectivos vulnerados o amenazados, precisando lo siguiente:

*“La Sala señala que otro factor importante en el marco de una audiencia especial de pacto está relacionado con que lo acordado garantice la protección de todos los derechos e intereses colectivos amenazados o vulnerados; lo anterior debido a que no son procedentes los pactos parciales, en el entendido de aprobar el pacto solamente para la protección de algunos derechos colectivos o que las medidas adoptadas no garanticen la protección plena de los mismos.”*

*71.1. La Sala debe precisar que la prohibición de pacto parcial se refiere a que las medidas para la protección de los derechos e intereses colectivos deben garantizar en forma plena y no parcial la protección de los mismos; contrario a ello, la prohibición de pacto parcial no se refiere a las personas que se comprometen a realizar actuaciones para garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos.*

*71.2. Debe hacerse claridad que, en muchas oportunidades, no todas las entidades demandadas son las responsables de la vulneración de los derechos e*

<sup>9</sup> El cual es el único competente en el caso de las entidades públicas para adoptar la decisión respecto a la procedencia o improcedencia del pacto de cumplimiento dentro del trámite de las acciones populares y para fijar los parámetros dentro de los cuales debe actuar el representante legal o apoderado de la entidad, conforme a lo dispuesto en sentencia de Unificación emitida por el Consejo de Estado el once (11) de octubre de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 17001-23-33-000-2016-00440-01(AP)

*intereses colectivos o son llamadas a adoptar medidas para su protección; en ese orden, el hecho de que no se logre pactar con las mismas no significa que no sea posible lograr un pacto: primero, porque puede ser que no tengan responsabilidad en el caso, situación que se deberá analizar en cada caso concreto; y, segundo, porque si con lo pactado se protegen todos los derechos colectivos vulnerados o amenazados se entiende que la protección recaerá solamente frente a las entidades que por su competencia están llamadas a protegerlos.*

*71.3. Conforme a lo anterior, el juez que aprueba un pacto de cumplimiento debe velar porque el mismo proteja en su totalidad los derechos colectivos vulnerados o amenazados.”<sup>10</sup> (Subrayado del Despacho).*

43. En ese sentido, respecto de lo pactado en este proceso, el Despacho encuentra que a la audiencia concurren todas las partes interesadas, por cuanto el pacto de cumplimiento fue fruto de la construcción e interacción de las mismas, previa iniciativa del Juzgado, conforme a la dinámica que prevé el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

44. De igual manera, se evidencia que la concurrencia de los compromisos que forman parte del pacto de cumplimiento, enunciados en esta decisión, constituyen la respuesta efectiva que tiene que brindar la entidad demandada, particularmente el Municipio de Soatá, conforme a las competencias constitucionales y legales que en ese sentido se le impone, con el fin de conjurar la vulneración de los derechos colectivos de los miembros de la comunidad.

45. Por las razones expuestas, se considera que con los compromisos adquiridos por el MUNICIPIO DE SOATA en la diligencia llevada a cabo el pasado 26 de noviembre de 2021, en el sentido realizar la totalidad de las obras<sup>11</sup> que permitan la recuperación, rehabilitación y mejoramiento de las vías ubicadas en la calle 12 entre carreras 4 y 5 y la vía colindante con el cementerio que comunica al municipio de Soatá con el municipio de Boavita y entregar la totalidad de las obras<sup>12</sup> a la comunidad como máximo el 31 de diciembre de 2021 se garantiza la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, y el derecho a la prevención de desastres técnicamente previsibles. En estas condiciones, el Despacho encuentra ajustada al ordenamiento jurídico la fórmula de pacto de cumplimiento alcanzada por las partes, y en razón a ello le impartirá su aprobación.

## **b.-) De las costas**

46. El actor popular solicita se condene a la entidad accionada al reconocimiento y pago de las costas, situación que debe ser analizada a la luz de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, puesto que, en virtud del principio de especialidad de la norma,

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Magistrado ponente Dr. HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ. Bogotá, 24 de mayo de 2019. Radicación número: 41001-23-31-000-2010-00599-0

<sup>11</sup> Las obras a realizar incluyen todos los aspectos necesarios para el goce efectivo del espacio público, incluyendo entre otras cosas, la demarcación de las vías, la señalización correspondiente y la adecuación de los sumideros.

<sup>12</sup> - entiéndase también aquellas referentes a los sumideros y alcantarillas requeridas los sectores aludidos -.

en los procesos que se tramiten por el medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos, procede la condena en costas.

47. Para mayor ilustración el artículo 38 señalado establece:

**“ARTÍCULO 38. COSTAS.** *El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.”*

48. Concomitante con lo anterior, el artículo 365 del C.G.P. señala respecto de la condena en costas lo siguiente:

**“ARTÍCULO 365. CONDENAS EN COSTAS.** *En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

*1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.*

*Además, se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.*

*2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.*

*3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.*

*4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.*

*5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.*

*6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.*

*7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.*

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo, podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.”(Rayas propias)

49. Sin embargo, a más de las disposiciones normativas antes referidas, debe tenerse en cuenta respecto de este punto, que el Consejo de Estado el 6 de agosto de 2019 entre otras estableció las siguientes reglas de unificación de la jurisprudencia en el tema analizado, así:

“2.1 El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, **siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos**, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.

2.2 También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas y gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya obrado con temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 *ibídem*

2.3 Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código general del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.”<sup>13</sup>(negrillas y subraya fuera de texto)

50. Ahora bien el artículo 271 del CPACA le confirió expresamente la facultad de unificar la jurisprudencia al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, como órgano de cierre de la jurisdicción, en aquellos asuntos que por su importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver divergencias en su interpretación. A paso que el artículo 10 *ibídem*<sup>14</sup> señaló que las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, constituyen precedente obligatorio para las autoridades, norma que debe entenderse, que también para los jueces administrativos del país.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, sentencia de Unificación del 6 de agosto de 2019, Consejera Ponente Dra ROCÍO ARAUJO OÑATE, Exp. 15001-3333-007-2017-00036-01

<sup>14</sup> Artículos 10: (...) Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas

51. Bajo los anteriores postulados, este Despacho dará aplicación a los parámetros que estableció la sentencia de unificación ya citada, que aplica para el caso de autos.

52. En el caso sub examine el Despacho considera que no hay lugar a condenar en costas a la entidad demandada, pues como lo ha definido el Consejo de Estado de tiempo atrás<sup>15</sup>, cuando una acción popular termina con un pacto de cumplimiento, donde se señalaron fórmulas de arreglo, y este es aprobado mediante sentencia, no existe parte vencida, y por lo tanto no se profiere sentencia que resulta favorable a las pretensiones, luego en criterio de este Despacho, no es procedente la condena en costas atendiendo para el efecto la primer subregla fijada por el Consejo de Estado en la sentencia de Unificación proferida el 6 de agosto de 2019 y atendiendo además lo regulado en la materia por el Código de General del Proceso aplicable por remisión normativa del artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juez Tercero Administrativo del Circuito de Duitama, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

#### FALLA

**PRIMERO. APRUÉBESE** el pacto de cumplimiento acordado entre las partes en audiencia celebrada el 26 de noviembre de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Concédase como plazo máximo hasta el día treinta y uno (31) de diciembre de 2021, para efectos de que la entidad accionada (municipio de Soatá), proceda a realizar las obras de rehabilitación, recuperación y mantenimiento de las vías urbanas ubicadas en la calle 12 entre carreras 4 y 5, y la calle colindante al cementerio municipal SALIDA PARA PUENTE PINZÓN Y EL MUNICIPIO DE BOAVITA, POR LA CARRERA 4 DEL CASCO URBANO DEL MUNICIPIO DE SOATA –BOYACÁ, en los precisos términos acordados en la audiencia de pacto de cumplimiento.

**TERCERO.** - Surtido lo anterior, en un plazo máximo de veinte (20) días, la entidad accionada deberá rendir un informe a este Juzgado, respecto del cumplimiento de la orden impartida, acompañando para dicho propósito registro fotográfico en el que se aprecie el cumplimiento de lo anteriormente señalado.

**CUARTO.** El municipio de Soatá deberá publicar el texto del pacto de cumplimiento y la parte resolutive de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional, con arreglo a lo previsto en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

<sup>15</sup> Sentencia del 11 de mayo de 2006. Consejera Ponente: Martha Sofía Sanz Tobón. Radicado número: 25000-23-27-000-2004-02302-01(AP), ratificada por esa misma Corporación en decisión del 10 de mayo de 2007, exp. No. 2005-00005, M.P. Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, y en decisión del 6 de diciembre de 2012 exp. No. 2010-078 M.P. Dra. MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

**QUINTO.-** Por Secretaría compúlsese copia del presente fallo y remítase con destino a la Defensoría Regional del Pueblo, para los efectos relacionados con el registro público de acciones populares que lleva dicha entidad.

**SEXTO.-** Por secretaria ofíciase a la oficina de soporte página web nivel central de la Rama Judicial, para que esta sentencia se publicada y divulgada por ser de interés general para la comunidad.

**SEPTIMO.-** Sin condena en costas

**OCTAVO.- NOTIFÍQUESE** la presente providencia de conformidad con el artículo 203 del CPACA dentro de los tres (3) días siguientes mediante envío de su texto a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales. A quienes no se les deba o pueda notificar por vía electrónica, se les notificará por medio de estado en la forma prevista en el artículo 295 del Código General del Proceso.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

(Firmado electrónicamente -SAMAI-)  
**NILSON IVÁN JIMÉNEZ LIZARAZO**  
**JUEZ**