**ACCIÓN POPULAR – Marco normativo y jurisprudencial / ACCIÓN POPULAR – Teleología / ACCIÓN POPULAR – Presupuestos sustanciales para su procedencia.**

El artículo 88 de la Constitución Política dispone: (…) En desarrollo de este precepto Constitucional, se expidió la Ley 472 de 1998 (25 de agosto) cuyo artículo 2° define las acciones populares así: (…) Así pues, dichas acciones se constituyen en los mecanismos procesales diseñados para la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando actúan en desarrollo o en cumplimiento de funciones administrativas. De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, ***c)*** la relación de causalidad entre, la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses, supuestos que deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo. La Corte Constitucional, en relación a la naturaleza y finalidad de la acción popular, ha precisado lo siguiente: (…).

**ACCIÓN POPULAR – Derechos colectivos susceptibles de ser protegidos a través de esta acción constitucional.**

## Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección a través de las acciones populares, son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los enlistados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, a saber: (…) En el presente asunto, los derechos cuyo amparo invoca el actor en la demanda son, ciertamente derechos colectivos contemplados en los literales l), del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 y, en consecuencia, susceptibles de protección mediante la interposición de la acción popular.

**ACCION POPULAR –** **En el caso concreto se ordena a los municipios de Gámeza y Mongua la construcción de unos nuevos puentes sobre el río Playas, sector de Daita, vereda Saza del primero; y sobre la Quebradas Chorro Blanco e Injerto, ubicadas en territorios del segundo.**

En el presente asunto, las partes no tienen reparo alguno en la sentencia de primera instancia, en cuanto al amparo del derecho colectivo señalado en el literal l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, concerniente a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y no existe discusión frente a las órdenes de construcción de los puentes sobre el río Playas, sector de Saza, vereda Saza, y los puentes sobre la Quebrada Chorro Blanco y la Quebrada Injerto, por lo que sobre este asunto se mantendrá incólume la decisión inicial. El cargo del municipio de Mongua en la alzada, gravita en un punto concreto, esto es, en lo que respecta a los plazos señalados en la sentencia inicial, en cuanto a la gestión administrativa, financiera y técnica para la construcción de los puentes, atendiendo ello a que el plazo otorgado por la sentencia de primera instancia no es posible de cumplirse. (…) La Sala, encuentra acertada la decisión de primera instancia, en cuanto al marco temporal otorgado para la construcción de los puentes ubicados sobre el río Playas, sector de Daita, vereda Saza, y puentes sobre la Quebrada Chorro Blanco y la Quebrada Injerto, pues el término de un año para que las entidades territoriales alcancen el objetivo, resulta más que suficiente, con lo cual se garantiza la salvaguarda de los derechos de los habitantes y transeúntes, quienes ante la falta de una infraestructura adecuada, pueden verse obligados al uso de los puentes que están en riesgo de colapso, por lo que la administración debe adelantar con premura todas las gestiones a su cargo de tipo presupuestal y contractual para la elaboración de la obra pública y por consiguiente en cumplimiento de las obligaciones que le competen por ley; lo anterior, teniendo en cuenta que disponer de tiempos prolongados en la realización de obras públicas, que son acordes con el estado social de derecho, implica un desborde de las obligaciones a las cuales están atadas las entidades territoriales en cumplimiento de sus objetivos misionales. Sin embargo, se modificará los numerales segundo y tercero de la sentencia, a efectos de disponer el orden en el que se desarrollarán las actuaciones a cargo de las entidades territoriales. En lo que respecta al numeral segundo de la sentencia, se modificará la decisión de la primera instancia, para especificar que el puente que se ordena construir es el ubicado sobre el río Playas, sector de Daita, vereda Saza, de conformidad con el informe presentado por la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Boyacá.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. No obstante, puede ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word puede quedar con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
|  <https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=157593333002202100085011500123> |



***REPÚBLICA DE COLOMBIA***

***TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ***

***SALA DE DECISIÓN 4***

***MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO***

Tunja, cinco (5) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

|  |  |
| --- | --- |
| **MEDIO DE CONTROL:**  | ACCION POPULAR  |
| **RADICADO:**  | 15238333002-**2021-00085**-01  |
| **ACCIONANTE:**  | PERSONERO MUNICIPAL DE GÁMEZA  |
| **ACCIONADOS:**  | MUNICIPIO DE GÁMEZA Y MUNICIPIO DE MONGUA  |
| **TEMA:**  | SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE  |
| **ASUNTO:**  | **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**  |

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por los Municipios de Mongua y Gámeza, contra la sentencia proferida el 28 de marzo de 2022, por el Juzgado Segundo Administrativo de Oralidad del Circuito de Sogamoso, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

 **I. ANTECEDENTES**

# DEMANDA

1. El Personero Municipal de Gámeza y el señor Jerónimo Gutiérrez Hurtado, en ejercicio de la acción prevista en la Ley 472 de 1998 y el artículo 144 CPACA, presentó demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos contra el Municipio de Gámeza y el Municipio Mongua, con el fin de que se protejan los derechos colectivos a “*la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente”*.

1. En consecuencia, solicitó que se ordene efectúen los trámites precontractuales, contractuales y presupuestales necesarios para realizar la demolición de los puentes ubicados sobre el Río Playas, la quebrada Chorro Blanco y la quebrada injerto, y por consiguiente se realice la construcción de nuevas estructuras que cumplan los requisitos técnicos, de acuerdo al informe rendido el 14 de abril de 2021, por la Unidad de Gestión del Riesgo del Departamento de Boyacá.

1. Por último, solicito la conformación de un comité de verificación.

# Fundamentos fácticos

1. Manifestaron, que ante el estado de deterioro del puente ubicado sobre el

Río Saza, sitio La Bolsa, en fecha 21 de marzo de 2021, elevaron solicitud ante los alcaldes municipales de Gámeza y Mongua, para que se realizara la construcción de un nuevo puente, así como la señalización del puente existente con señales reflectivas o preventivas que indique el peligro de transitar por el mismo, adicionalmente se indica que tal solicitud no fue atendida por los entes territoriales.

1. Que, mediante solicitud presentada el 23 de marzo de 2021, ante la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Boyacá, solicitaron se realizara visita a efectos de verificar el riesgo de colapso de la estructura en comento; visita que se llevó a cabo el 6 de abril de 2021, y de la cual se elaboró un informe, que fue remitido por la Secretaría de Planeación de Gámeza el 8 de julio de 2021, en la que además del riesgo encontrado en el puente ubicado sobre el Río Saza, sitio La Bolsa, se encontró la existencia de otros dos puentes, sobre los cuales se advirtió riesgos de colapso, en razón a que sus estructuras se encuentran en mal estado, tal como se consignó en el referido documento.

1. Con base a lo expuesto, los actores populares aducen que, el deterioro de las estructuras acarrea un peligro inminente, cierto, grave y urgente para la vida, integridad y seguridad de los peatones, conductores y demás que transiten por dichos sectores, por tanto, consideran que la omisión de los municipios accionados en atender dicha situación, constituye la vulneración flagrante de los derechos colectivos previstos en el literal l) del Art. 4 de la ley 472 de 1998.

**CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

# Municipio de Gámeza[[1]](#footnote-1)

1. Allegó escrito de contestación a la demanda, en el que refirió que era cierto lo relacionado con el estado de deterioro de los puentes; no obstante, no le era posible la construcción de nuevos puentes, en razón a la falta de presupuesto de la entidad territorial.

1. Agregó que, atendió la medida cautelar decretada y dispuso de la señalización ordenada.

# Municipio de Mongua

**9.** Allegó escrito de contestación a la demanda, tal como lo indicó la instancia anterior, la misma no fue tenida en cuenta por ser presentada de manera extemporánea.

# SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA[[2]](#footnote-2)

**10.** El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sogamoso, mediante sentencia proferida el 28 de marzo de 20212, resolvió:

***“Primero. - AMPARAR*** *los derechos colectivos señalados en el literal l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, concernientes a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.*

***Segundo****. - Ordenar a los municipios de Gámeza y Mongua, que de forma conjunta, coordinada y mancomunada, dentro del plazos indicados, que se cuentan desde la ejecutoria de esta providencia, adelanten la gestión administrativa, financiera y técnica para la construcción de un nuevo puente sobre el* ***río Playas,*** *sector de Saza Bajo, vereda Saza de la primera entidad, ubicado en límites de estos dos municipios y entonces realicen las siguientes actividades:*

1. *Elaborar un cronograma de trabajo y actividades (Plazo: un mes)*

1. *Suscribir* ***un convenio interadministrativo*** *o cualquier forma asociativa que permite la ley, para concurrir con la financiación de las obras y de estudios técnicos, que se requieren en el sector (Plazo: dos meses).*

1. *Contratar y ejecutar la obra pública de construcción del puente y demás obras que se requieran conforme a los estudios previos que sean elaborados (Plazo: 6 meses, o el que la misma obra requiera, lo cual debe ser informado al Despacho). Esta actividad podrá ser ejecutada por el municipio de Gámeza.*

***Tercero. -******Ordenar*** *al municipio de* ***Mongua****, que realice la gestión administrativa,* ***financiera y contractual,*** *necesaria para la construcción de dos nuevos puentes sobre la* ***Quebrada Chorro Blanco y la Quebrada Injerto,*** *ubicados en su territorio, para lo cual, dentro de los plazos indicados, que se cuentan desde la ejecutoria de esta providencia, deberá realizar las siguientes actividades:*

1. *Elaborar un cronograma de trabajo y actividades en el que deberán considerarse los ítems que siguen. (Plazo un mes)*

1. *Elaborar los estudios técnicos, administrativos y financieros que se requieran para la construcción de los puentes vehiculares o peatonales que se requiere (plazo dos meses) .*

1. *gestionar los recursos Contratar y ejecutar la construcción de dos puentes vehiculares o peatonales, al igual que las demás obras que se requieran para tal fin, según los informes y estudios técnicos elaborados. (Plazo: un año).*

***Cuarto****. - Designar como integrantes del Comité de Verificación de lo aquí ordenado, a actores populares: señor* ***Jerónimo Gutiérrez Hurtado*** *y el*

*Personero municipal de Gámeza, así mismo por los Alcaldes municipales*

*del Gámeza y Mongua, el Personero Municipal de Mongua, o los delegados que expresa y específicamente tales funcionarios designen, por la Delegada de la Defensoría del Pueblo, del Ministerio Público y el titular de este Despacho, quien lo presidirá.*

*Los precitados rendirán, a partir de la ejecutoria de esta providencia, informes trimestralmente de las actividades adelantadas por las entidades accionadas, sin perjuicio que el Despacho disponga, en término prematuro o diferente, la presentación de informes parciales o la práctica de inspección judicial para su verificación directa, a fin de dar cabal cumplimiento a la aquí ordenado.*

***Quinto. -*** *Los Municipios de Gámeza y de Mongua deberán* ***mantener*** *la señalización preventiva ordenada como medida cautelar en el presente asunto, hasta tanto finalice la construcción de los puentes objeto de este pronunciamiento.*

***Sexto. - Advertir*** *a las entidades accionadas, que el incumplimiento de estas órdenes, constituyen desacato, sancionable con multa, convertible en arresto (Art. 41 Ley 472 de 1998), sin perjuicio de las acciones penales por fraude a resolución judicial y demás.*

***Séptimo. -*** *Sin condena en costas y agencias de derecho en esta instancia.*

(…)*”*

1. Para llegar a la determinación anterior, el Juez de primera instancia, se pronunció respecto a cada uno de los derechos colectivos invocados en la acción popular y luego de relacionar las pruebas aportadas al plenario, señaló que de acuerdo al informe presentado por la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Boyacá, se logró establecer que los puentes ubicados en el Río de Piedras, en la quebrada Chorro Blanco y sobre la Quebrada Injerto, se encuentran en malas condiciones, existiendo alto riesgo de colapso que puedan afectar la integridad de las personas, por lo que se indicó que era necesario el cierre y suspensión de dichas infraestructuras.

1. Coligió que, frente a tal informe, el municipio de Gámeza no presentó reparo alguno, y por el contrario en la contestación de la demanda tuvo como ciertos los hechos a excepción de la presunta vulneración del derecho colectivo, en cuanto al inminente colapso de los puentes.

1. Por su parte, que el Municipio de Mongua no presentó contestación a la demanda; sin embargo, en aras a la discusión de las pretensiones, el único reparo que se formuló frente al informe, fue el relativo a las coordenadas reportadas, sin refutarse en ningún punto a la discusión de la existencia de los puentes, ni las condiciones en las que estos se encuentran, por lo que consideró la primera instancia, que se aceptó este aspecto, y en el debate probatorio, no se objetó el diagnóstico del estado actual efectuado por los profesionales de la de la UAEGRD.

1. Conforme a lo anterior, refirió el a quo, que al encontrarse demostrado el riesgo que representa el tránsito de las personas por los puentes en mención, lo que evidencia la amenaza de los derechos cuyo amparo se pretende, la responsabilidad de la implementación de procesos de gestión de riesgos está en cabeza de los alcaldes municipales, y en ese orden, el riesgo que conlleva el estado de deterioro de los puentes objeto de esta acción*,* corresponde a los entes territoriales, y precisó que, respecto al puente sobre el *Río Playas,* que se encuentra ubicado en límites de los municipios de Gámeza y Mongua, ambos municipios deben actuar de manera conjunta, aunando esfuerzos con observancia del principio de concurrencia a efectos de salvaguardar los derechos colectivos invocados.

1. Agregó la instancia, que el Municipio de Gámeza, se encuentra adelantando el proceso de contratación que cuenta con estudios previos, cuyo objeto es: “*ESTUDIOS Y DISEÑOS CONSTRUCCION DE DOS PUENTES VEHICULARES Y/O PEATONALES EN EL MUNICIPIO DE GAMEZA,* siendo uno de ellos el existente en *“… el sector conocido como Saza Bajo Vereda Saza donde se encuentra un corredor vial estrategia con el Municipio de Mongua para el transporte intercambio entre los dos Municipios; este puente al igual que el anterior, cuenta con una estructura en madera deteriorada, la cual presenta fallas en las vigas principales por deterioro causado por el tiempo y las condiciones atmosféricas, generando pérdida de la resistencia por ablandamiento de la madera…”* ; no sucediendo lo mismo con el Municipio de Mongua, del cual no se probó que se estuviera adelantando acción alguna, como tampoco actuación alguna relacionada con los puentes que se encuentran en estado de deterioro, en la jurisdicción de Mongua, concretamente, sobre la *Quebrada Chorro Blanco* y la *Quebrada Injerto.*

1. Agregó, que no resultaba de recibo el argumento de falta de disponibilidad presupuestal señalado por el Municipio de Gámeza, lo cual no implica que la acción popular no se encuentre llamada a prosperar en aquellos casos en que se evidencia vulneración o amenaza de los derechos colectivos, por lo cual, resulta viable el amparo constitucional y por consiguiente ordenar a las autoridades accionadas, que adelante la gestión administrativa necesaria para la consecución de los recursos necesarios para financiar las obras que se requieren para mitigar los riesgos a que se expone a la comunidad.

1. Así las cosas, concluyó que lo que debe realizarse corresponde a obras públicas y proyectos de carácter técnico y de naturaleza compleja, que implican que se adelante el trámite de contratación previsto en la Ley.

1. Conforme a lo anterior, consideró, que no resultaba viable impartir ordenes específicas, ni establecer un término perentorio, sino estimativo para su cumplimiento, por lo cual ordenó que las entidades involucradas, en forma coordinada, aunando esfuerzos, atendiendo la órbita de sus competencias y al principio de concurrencia, señaló las ordenes que fueron indicadas en la parte resolutiva de la sentencia.

**RECURSOS DE APELACIÓN**

#  Municipio de Mongua3

1. El Municipio de Mongua presentó apelación parcial contra la sentencia de primera instancia, únicamente en cuanto a lo ordenado en los numerales 2 y 3 de la parte resolutiva, en relación a los plazos indicados y la gestión administrativa, financiera y técnica que debe realizar la entidad territorial para la construcción de los puentes objeto de la presente acción.

1. Resaltó que, para el cumplimiento de la orden proferida por la primera instancia, debe determinarse la existencia de recursos económicos y en caso de no tenerlos efectuar los movimientos presupuestales a que haya lugar, ya sea de manera interna o por parte del Concejo Municipal, teniendo para tal efecto un plazo de 15 días hábiles, para la elaboración del respectivo acuerdo que permita la destinación de los recursos.

1. Agregó, que luego de obtener el aval de los recursos, se procede a efectuar el estudio para la contratación de los estudios y diseños para la construcción de los puentes, la modalidad a emplear que por el tipo de obra se realizara a través de concurso de mérito abierto, por lo que, desde el aviso hasta la adjudicación del contrato, se proyecta un plazo de 40 días hábiles.

1. Indicó, que, para adjudicar el contrato de consultoría, el plazo que se utiliza para su ejecución es de 3 a 4 meses, una vez se efectúe las revisiones y ajustes a que haya lugar, para finalmente determinar el valor que costara la construcción de la obra y la interventoría si es del caso, es decir, que el termino prudencial para esta sola etapa es de 6 meses aproximadamente y no de dos meses tal y como se ordenó en los literales (b) de los numeral es 2 y 3 de la sentencia.

1. Manifestó que, una vez se determine el valor de la obra y en caso de no contar con los recursos se deberá gestionar, de ser del caso, con el gobierno Departamental o Nacional, por cuanto el municipio de Mongua no contaría con los recursos necesarios para la ejecución de una obra de esa magnitud y que frente a la misma desde su momento de publicación del aviso de convocatoria hasta la adjudicación tendrá una duración de 55 a 60 días hábiles por la cantidad

*3*

*https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list\_procesos.aspx?guid=157593333002202100085011 500123*

de propuestas que se presentan para este tipo de proceso y estimando entonces, para la ejecución del contrato, un plazo aproximado de 6 a 8 meses.

**La apelación adhesiva.**

**Municipio de Gámeza.**

1. El Personero Municipal de Gámeza, presentó apelación adhesiva, indicando que el lugar señalado en el numeral segundo de la parte resolutiva del fallo de primera instancia, no corresponde al lugar que, según la Unidad Departamental de la Gestión del riesgo, es el que presenta afectación al derecho colectivo, por lo que solicita se modifique la orden para que se adicione el “*sector Saza, vereda Daita*”, lugar donde se ubica el alto riesgo de colapso.

# TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

1. Los recursos anteriores fueron concedidos mediante auto del 18 de abril y 9 de mayo de 20224 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sogamoso, repartido a este Despacho en fecha 23 de mayo de 20225, siendo admitido por esta Corporación mediante proveído del 14 de julio de 20226. Posteriormente fue ingresado para continuar con el trámite pertinente en fecha 12 de agosto de 2022[[3]](#footnote-3) termino dentro del cual, el Ministerio Público allegó su concepto.

**CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO.**

1. El Agente del Ministerio Público rindió su concepto, en el que manifestó que en cuento la apelación presentada por el Municipio de Mongua, respecto de los plazos para la ejecución de las obras, el Consejo de Estado se ha pronunciado en los plazos razonables, señalando para tal, que en la construcción de puentes peatonales se dispone de un término prudencial de 3 meses[[4]](#footnote-4).

1. Por consiguiente, consideró que la apelación presentada por el Municipio de Mongua era razonada y en tal virtud solicitó se modifique la sentencia en cuanto a los plazos señalados dados en los siguientes términos:

* + *Elaborar un cronograma de trabajo y actividades (Plazo: un mes).*

* + *Tramites presupuestales pertinentes tendientes a que se trasladen y/o adicionen recursos (Plazo: dos meses)*
	+ *Suscribir un convenio interadministrativo o cualquier forma asociativa que permite la ley, para concurrir con la financiación de las obras que se requieren en el sector (Plazo: dos meses)*

* + *Contratar y ejecutar la obra pública de* ***construcción del puente y demás*** *obras que se requieran conforme a los estudios previos que sean elaborados (Plazo: 10 meses).*

1. En cuanto a la apelación adhesiva presentada por el Personero del Municipio de Gámeza, indicó que si bien la orden dada en el fallo de primera instancia habla de la “*vereda Saza*”, debe precisarse que se trata del sector “*Daita*” y no del sector “*Saza Abajo*”, que es el lugar donde se verificó por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Boyacá, que existe un “*alto riesgo de colapso*”.

1. Por lo anterior, solicitó se modifiquen los numerales 2 y 3 del fallo de primera instancia, conforme a los plazos atrás señalados y respecto a establecer que el puente que se ordena construir sobre el rio Playas, vereda Saza, se trata del sector “*Daita*” y no del sector “*Saza Abajo*”, de conformidad con el informe de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Boyacá.

 **II. CONSIDERACIONES**

# CONTROL DE LEGALIDAD

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 207 del CPACA, en concordancia con el artículo 132 del CGP, la Sala no encuentra que se haya configurado alguna causal de nulidad que pueda invalidar la actuación realizada hasta este momento procesal.

**Del marco jurídico del recurso de apelación.**

1. Previo a resolver el objeto de la controversia, resulta necesario precisar por parte del Tribunal, los límites a los cuales se ve compelido el *ad-quem* en lo que respecta a la apelación. No pasa por alto la Sala, que el *a-quo* en la sentencia desató una controversia inicial delimitada por la demanda, la contestación a la misma y las pruebas recaudadas en el trámite procesal. Dicha controversia concluye con una sentencia que tiene la virtud de poner término a la diferencia y que se fundamenta en razones de hecho y derecho derivadas de lo probado en el plenario y la aplicación concreta del ordenamiento jurídico al caso debatido.

1. Al respecto, conviene recordar que a través del recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una determinada decisión judicial, por lo cual corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, con las propias consideraciones del recurrente, para efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se cuestionan ante la segunda instancia. Lo anterior de conformidad con lo establecido en la parte inicial del artículo 357 del C. de P. C., a cuyo tenor:

*“La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante y* ***por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso****, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. (…).”* (Negrillas adicionales).

1. En este orden de ideas, resulta claro que para el juez de segunda instancia su marco fundamental de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruenciade la sentencia como el principio dispositivo, razón por la cual la jurisprudencia nacional ha sostenido que *“las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: ‘tantum devolutum quantum appellatum’”*[[5]](#footnote-5).

1. Así pues, el recurrente debe señalar tanto los asuntos, o aspectos que considere lesivos de sus derechos, como también justificar las razones de su inconformidad, a las cuales deberá ceñirse el juez[[6]](#footnote-6). En consecuencia, la sustentación del recurso de alzada no puede aducir elementos de juicio fácticos y jurídicos diferentes a los que tuvo a su alcance el juez de primera instancia[[7]](#footnote-7).

1. Otra de las limitaciones relevantes a las cuales se encuentra materialmente sujeta la competencia del juez ***ad quem,*** para efectos de proferir el fallo respectivo, con el cual ha de desatarse la apelación interpuesta contra una sentencia, la constituye la garantía de la *no reformatio in pejus,* por virtud de la cual no es válidamente posible que, con su decisión, el juez de la segunda instancia agrave, empeore o desmejore la situación que en relación con el litigio correspondiente le hubiere sido definida al apelante único mediante la sentencia de primera instancia.

# PROBLEMAS JURÍDICOS

**36.** En los términos de los recursos de apelación, corresponde a esta Sala establecer:

*¿Resulta acertados los plazos establecidos en la sentencia de primera instancia, en cuanto a la construcción de un nuevo puente sobre el río Playas, sector de Saza Bajo, vereda Saza del Municipio de Gámeza, y puentes sobre la Quebrada Chorro Blanco y la Quebrada Injerto que colindan entre la citada entidad territorial y el Municipio de Mongua?*

Asimismo, deberá el Tribunal establecer si la geo-referencia de los puentes, objeto de la presente acción constitucional son acertados, de acuerdo a las órdenes dadas por la primera instancia.

# Tesis argumentativa propuesta por la Sala

**37.** *La Sala, encuentra acertada la decisión de primera instancia, en cuanto al marco temporal otorgado para la construcción de los puentes ubicados sobre el río Playas, sector de Daita, vereda Saza, y puentes sobre la Quebrada Chorro Blanco y la Quebrada Injerto, pues el término de un año para que las entidades territoriales alcancen el objetivo, resulta más que suficiente, con lo cual se garantiza la salvaguarda de los derechos de los habitantes y transeúntes, quienes ante la falta de una infraestructura adecuada, pueden verse obligados al uso de los puentes que están en riesgo de colapso, por lo que la administración debe adelantar con premura todas las gestiones a su cargo de tipo presupuestal y contractual para la elaboración de la obra pública y por consiguiente en cumplimiento de las obligaciones que le competen por ley; lo anterior, teniendo en cuenta que disponer de tiempos prolongados en la realización de obras públicas, que son acordes con el estado social de derecho, implica un desborde de las obligaciones a las cuales están atadas las entidades territoriales en cumplimiento de sus objetivos misionales. Sin embargo, se modificará los numerales segundo y tercero de la sentencia, a efectos de disponer el orden en el que se desarrollarán las actuaciones a cargo de las entidades territoriales.*

*En lo que respecta al numeral segundo de la sentencia, se modificará la decisión de la primera instancia, para especificar que el puente que se ordena construir es el ubicado sobre el río Playas, sector de Daita, vereda Saza, de conformidad con el informe presentado por la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Boyacá.*

# ANÁLISIS DE LA SALA

**38.** Con el fin de resolver los respectivos planteamientos efectuados por los recurrentes, es necesario realizar algunas precisiones conceptuales sobre la naturaleza y materia en litis de la siguiente manera:

# MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

## De la acción popular

1. El artículo 88 de la Constitución Política dispone:

*“****Artículo 88.*** *La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella.”*

1. En desarrollo de este precepto Constitucional, se expidió la Ley 472 de 1998 (25 de agosto) cuyo artículo 2° define las acciones populares así:

*“****Artículo 2°. Acciones populares.*** *Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.*

*Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”*

1. Así pues, dichas acciones se constituyen en los mecanismos procesales diseñados para la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando actúan en desarrollo o en cumplimiento de funciones administrativas.

1. De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes: ***a)*** una acción u omisión de la parte demandada, ***b)*** un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, ***c)*** la relación de causalidad entre, la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses, supuestos que deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

1. La Corte Constitucional, en relación a la naturaleza y finalidad de la acción popular, ha precisado lo siguiente:

*“Esta acción, aunque esté prevista para la preservación y protección de determinados derechos e intereses colectivos, pueden abarcar derechos de similar naturaleza, siempre que estos sean definidos por la ley conforme a la constitución y no contraríen la finalidad pública o colectiva y concreta a que quedan circunscritas estas acciones, por sustanciales razones de lógica y seguridad jurídica.*

*De manera que la misma pueda ser ejercida contra las autoridades públicas por sus acciones u omisiones y, por las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas, atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales”.[[8]](#footnote-8)*

## De los derechos colectivos invocados

1. Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección a través de las acciones populares, son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los enlistados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, a saber:

* 1. El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la

Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

* 1. La moralidad administrativa;
	2. La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
	3. El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
	4. La defensa del patrimonio público;
	5. La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
	6. La seguridad y salubridad públicas;
	7. El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública:
	8. La libre competencia económica;
	9. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
	10. La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
	11. **El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente**;
	12. La realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;
	13. Los derechos de los consumidores y usuarios.

1. En el presente asunto, los derechos cuyo amparo invoca el actor en la demanda son, ciertamente derechos colectivos contemplados en los **literales l),**

**del artículo 4º de la Ley 472 de 1998** y, en consecuencia, susceptibles de protección mediante la interposición de la acción popular.

**De la solución del caso concreto:**

1. En el presente asunto, las partes no tienen reparo alguno en la sentencia de primera instancia, en cuanto al amparo del derecho colectivo señalado en el literal l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, concerniente a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y no existe discusión frente a las órdenes de construcción de los puentes sobre el río Playas, sector de Saza, vereda Saza, y los puentes sobre la Quebrada Chorro Blanco y la Quebrada Injerto, por lo que sobre este asunto se mantendrá incólume la decisión inicial.

1. El cargo del municipio de Mongua en la alzada, gravita en un punto concreto, esto es, en lo que respecta a los plazos señalados en la sentencia inicial, en cuanto a la gestión administrativa, financiera y técnica para la construcción de los puentes, atendiendo ello a que el plazo otorgado por la sentencia de primera instancia no es posible de cumplirse.

1. Al respecto, advierte la Sala que la primera instancia ordenó al Municipio de Mongua a realizar las gestiones administrativas, financieras y contractuales, necesarias para la construcción de dos nuevos puentes sobre la Quebrada Chorro Blanco y la Quebrada Injerto, ubicados en su territorio, para lo cual, dentro de los plazos indicados, que se cuentan desde la ejecutoria de la providencia, debería:

* 1. *Elaborar un cronograma de trabajo y actividades en el que deberán considerarse los ítems que siguen. (Plazo un mes)*

* 1. *Elaborar los estudios técnicos, administrativos y financieros que se requieran para la construcción de los puentes vehiculares o peatonales que se requiere (plazo dos meses)*

* 1. *Contratar y ejecutar la construcción de dos puentes vehiculares o peatonales, al igual que las demás obras que se requieran para tal fin, según los informes y estudios técnicos elaborados. (Plazo: un año).*

1. Frente a este aspecto conceptuó el Ministerio Público, refiriendo para tal que el Concejo de Estado ha oscilado en términos variables en lo que respecta a la contratación y ejecución de obras civiles y para el caso de construcción de puentes peatonales se señaló un término de 3 meses13, por lo que solicitó a esta Corporación modificar el plazo indicado en la primera instancia, agregando dos meses para trámites presupuestales tendientes a que se trasladen y/o adicionen recursos; dos meses para la suscripción de un convenio interadministrativo o cualquier forma asociativa que permite la ley, para concurrir con la financiación

13Radicación número: 76001-23-31-000-2003-03614-01(AP)).

de las obras que se requieren en el sector; y 10 meses para la contratación y ejecución de la obra de construcción de los puentes.

1. De cara a lo antes expuesto, advierte la Sala que la referencia jurisprudencial señalada por el Agente del Ministerio Público, varía en comparación al proceso sub judice, en razón a que en esa ocasión el Consejo de Estado analizó la **continuación** de una obra civil en el Municipio de Santiago de Cali para la ejecución **de los trabajos faltantes** en la construcción de un puente peatonal del barrio Siloé, asignando en dicha sentencia un periodo de 3 meses.

1. Sin embargo, no puede por ello afirmarse que el juez constitucional esté atado a un marco temporal restringido, pues si bien, las obras civiles dependen de acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto que no se encuentra dentro del presupuesto de las entidades, también lo es que los trámites administrativos no pueden extenderse sin restricción alguna, más aún cuando de ello depende la violación de derechos colectivos, por lo que en esos eventos debe verificarse cada caso concreto y hacer la ponderación frente al riesgo al que están expuestos los ciudadanos sobre quienes se solicita el amparo constitucional.

1. En el presente asunto, el Juez de primera instancia señaló que las diferentes actividades a realizar para culminar con la construcción de los puentes de debían realizar en un plazo máximo de un año, contado a partir de la ejecutoria de la sentencia, término que para este Tribunal resulta más que suficiente, para que las entidades territoriales alcancen el objetivo, garantizando así la salvaguarda de los derechos de los habitantes y transeúntes, quienes ante la falta de una infraestructura adecuada, pueden verse obligados al uso de los puentes que están en riesgo de colapso, por lo que la administración debe adelantar con premura todas las gestiones a su cargo de tipo presupuestal y contractual para la elaboración de la obra pública y por consiguiente en cumplimiento de las obligaciones que le competen por ley.

1. Lo anterior se refuerza, cuando de las pruebas que militan el plenario, es evidente que a diferencia del **Municipio de Gámeza**, quien viene adelantando el proceso de contratación para la construcción del puente, en el caso del Municipio de Mongua no ha realizado actuación alguna para ir adelantando los procesos administrativos a su cargo, aun cuando es de pleno conocimiento del riesgo de colapso señalado por la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Boyacá, por lo que de manera alguna resulta entonces justificable ampliar el plazo señalado por la primera instancia, para la ejecución de las obras públicas que deben ser elaboradas por las entidades territoriales conforme a las finalidades Sociales del Estado. Entonces el plazo señalado por la primera instancia resulta ser adecuado y en tal sentido se negará la solicitud de modificación del término señalado por la primera instancia.

1. No obstante, lo anterior considera la Sala necesario modificar los numerales segundo y tercero de la sentencia apelada, en el sentido de establecer un orden coetáneo de los deberes que le asisten a los mandatarios locales para la construcción y puesta en funcionamiento de los puentes que se le ordenan construir, conforme al siguiente orden cronológico:

* + Realizar los estudios técnicos, para determinar el tipo de obra y los costos de la misma. (tres meses)

* + Contratar y ejecutar la obra pública de construcción del puente y demás obras que se requieran conforme a los estudios previos que sean elaborados (Plazo: 6 meses, o el que la misma obra requiera, lo cual debe ser informado al Despacho).

* + Elaborar un cronograma de trabajo y actividades para la contratación y ejecución de la obra pública (Plazo: un mes).

1. Por otra parte, en cuanto a la apelación adhesiva presentada por el Personero del Municipio de Gámeza, respecto de la ubicación del puente sobre el río Playas, advierte la Sala que, en efecto, en el informe presentado por la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Boyacá, se indicó lo siguiente:

“



(…)



(…)”

1. Así las cosas, se observa que en dicho informe no se hace referencia alguna al sitio denominado como *“Sector Saza Bajo”,* sino únicamente “*Sector Daita”* en la Vereda *“Saza”*; asimismo, en las Coordenadas Geográficas se indica en el punto 1, de referencia que es el “*Rio Playas (límites entre los municipios de*

*Gámeza y Mongua)”.*

1. De allí que en la medida cautelar se haya ordenado la instalación de la señalización reglamentaria de peligro y prevención de colapso de los puentes existentes sobre el Río Playas.

1. Por consiguiente, tal como fuera solicitado por el Agente del Ministerio Público y por el apelante del Municipio de Gámeza, se modificará el numeral segundo de la decisión de primera instancia, para precisar el sitio sobre el cual se deberá construir el nuevo Puente sobre el río Playas.

# Condena en costas en segunda instancia

1. El Consejo de Estado unificó su jurisprudencia sobre la condena en costas en las acciones populares con providencia del 6 de agosto de 2019 y estableció las siguientes reglas:

*“(…)* ***PRIMERO:*** *Unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de las costas, así:*

* 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.***

* 1. *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* (sic)*.*

 *(…)*

 *2.4 Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente. (…)”60* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

1. En este orden de ideas, el artículo 188 del CPACA no es aplicable para disponer sobre la condena en costas en las acciones populares, sino que lo es el artículo 38 de la ley de las acciones populares y de grupo (L. 472/1998)61, que remite directamente a la regulación del CGP (no al procedimiento contencioso administrativo), cuyo artículo 365 indica que *“*[s]*e 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”* (núm.. 1.º).

1. En este caso, si bien las pretensiones de la demanda prosperaron, la Sala se abstendrá de imponer la condena en esta instancia debido a que no fueron generados gastos en la alzada y por cuanto aun cuando el cargo propuesto por el Municipio de Mongua no prospera, se advierte que el recurso de apelación presentado por el Personero del Municipio de Gámeza lo hace como agente del Ministerio Público, en el sentido de que actúa o funge como tal al desarrollar funciones que pertenecen a la órbita de dicha institución y ejerce vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión 4, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: MODIFICAR** los **numerales segundo y tercero** de la sentencia proferida el 28 de marzo de 2022, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Sogamoso, el cual quedará así:

***“Segundo****. - Ordenar a los municipios de Gámeza y Mongua, que, de forma conjunta, coordinada y mancomunada, dentro de los plazos indicados, que se cuentan desde la ejecutoria de esta providencia, adelanten la gestión administrativa, financiera y técnica para la construcción de un nuevo puente* ***sobre el río Playas, sector de Daita, vereda Saza*** *de la primera entidad, ubicado en límites de estos dos municipios y realicen las siguientes actividades:*

* *Suscribir un convenio interadministrativo o cualquier forma asociativa que permita la ley, para concurrir con la financiación de los estudios técnicos y de las obras que se requieren en el sector (Plazo: dos meses).*

* *Realizar los estudios técnicos, para determinar el tipo de obra y los costos de la misma. (tres meses)*

* *Contratar y ejecutar la obra pública de construcción del puente y demás obras que se requieran conforme a los estudios previos que sean elaborados (Plazo: 6 meses, o el que la misma obra requiera, lo cual debe ser informado al Despacho).*

* *Elaborar un cronograma de trabajo y actividades para la contratación y ejecución de la obra pública (Plazo: un mes).*

Esta actividad podrá ser ejecutada por el **municipio de Gámeza.**

***Tercero. -******Ordenar*** *al municipio de* ***Mongua****, que realice la gestión administrativa,* ***financiera y contractual,******necesaria para la construcción de dos nuevos puentes sobre la******Quebrada Chorro Blanco y la Quebrada Injerto,*** *ubicados en su territorio, para lo cual, dentro de los plazos indicados, que se cuentan desde la ejecutoria de esta providencia, deberá realizar las siguientes actividades:*

* *Realizar los estudios técnicos, para determinar el tipo de obra y los costos de la misma. (tres meses)*

* *Contratar y ejecutar la obra pública de construcción del puente y demás obras que se requieran conforme a los estudios previos que sean elaborados (Plazo: 6 meses, o el que la misma obra requiera, lo cual debe ser informado al Despacho).*

* *Elaborar un cronograma de trabajo y actividades para la contratación y ejecución de la obra pública (Plazo: un mes).*

**SEGUNDO: Confirmar** en lo demás la decisión de primera instancia, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

**TERCERO:** Sin condena en costas.

**CUARTO:** Por secretaría, **REMITIR** copia del presente fallo a la Defensoría del

Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**QUINTO:** Una vez ejecutoriada la presente sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al despacho de origen, previo registro en el sistema Samai.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión virtual de la Sala de Decisión, según acta de la fecha.

# NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

*Firmado electrónicamente*

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

**Magistrado**

  *Firmado electrónicamente Ausente con permiso*

**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**

 **Magistrado Magistrada**

***“Constancia:*** *La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma Samai por los magistrados que integran la Sala de Decisión. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA”.*

1. Archivo 13 expediente Digital [↑](#footnote-ref-1)
2. Archivo 19 expediente digital [↑](#footnote-ref-2)
3. Índice 9 exp samai [↑](#footnote-ref-3)
4. Radicación número: 76001-23-31-000-2003-03614-01(AP)). [↑](#footnote-ref-4)
5. Al respecto, ver por ejemplo, sentencia de la Corte Constitucional C-583 de 1997. [↑](#footnote-ref-5)
6. Así lo consideró el Consejo de Estado en la providencia dictada el 26 de febrero de 2004, Exp:

26.261. M.P. Alier Hernández Enríquez. [↑](#footnote-ref-6)
7. Consejo de Estado, Sentencia de 12 de noviembre de 2003, Proceso No. 25000-23-27-000-200000017-01(13206) C.P. Dra MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA. [↑](#footnote-ref-7)
8. Corte Constitucional, Sentencia de tutela No. T-528/92 de septiembre18 de 1992 M.P. Fabio Morón Díaz. [↑](#footnote-ref-8)