**ACCIÓN POPULAR – Naturaleza y alcance**

Del contenido del inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, se desprende que las acciones populares están dirigidas a proteger los derechos e intereses colectivos definidos expresamente por el constituyente, o por el legislador a través de leyes ordinarias o tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia y debidamente incorporados al sistema jurídico colombiano; entonces, la acción popular tiene lugar cuando tales derechos se ven amenazados o son efectivamente vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares. La citada norma fue desarrollada en la Ley 472 de 1998 que en su artículo segundo advierte que la acción popular se ejerce, no solamente para hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos, sino también cuando estos son amenazados o puestos en peligro, de allí se desprende el carácter preventivo de esta acción, el cual ha sido ampliamente reconocido por la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa. Así, en la sentencia de constitucionalidad C-215 de 1999, la Corte Constitucional resaltó como una de las características relevantes de esta acción, su carácter preventivo, insistiendo en que no puede supeditarse el ejercicio de la acción popular a la efectiva vulneración de los derechos colectivos que en cada caso se invocan. Al respecto precisó: (…).

**DERECHOS COLECTIVOS - Generalidades conceptuales**

Jurisprudencialmente se ha sostenido que los derechos colectivos, por oposición a los derechos individuales, son aquellos que se reconocen a toda la comunidad, de ahí que la titularidad del derecho recae en una pluralidad de personas identificadas como un todo y no individualmente en cada una de ellas. Así, el artículo 88 de la Constitución Política, haciendo referencia enunciativa a algunos de ellos, le asignó al Congreso de la República la obligación de regular la acción popular y en cumplimiento de tal mandato fue expedida la Ley 472 de 1998 que en su artículo 4° amplió el listado de derechos colectivos, manifestando que además de los derechos e intereses colectivos enunciados en el artículo 88 de la Carta Política, lo serían también los definidos como tales en las leyes ordinarias y los Tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia*.*

**DERECHO COLECTIVO A LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA VIAL O DE TRANSPORTE TERRESTRE EN CONDICIONES DE SEGURIDAD - Se vulnera cuando los componentes y mobiliario en general de la infraestructura vial no se encuentran en condiciones adecuadas de seguridad y comodidad.**

Aun cuando este derecho no fue citado como vulnerado, atendiendo el contexto fáctico de la controversia planteada se considera necesario hacer mención al mismo, máxime cuando, como se explicará, en él convergen algunos de los invocados por el actor. Al respecto, se advierte que el Consejo de Estado- Sección Primera, en sentencia del 21 de enero de 2021, precisó que la infraestructura vial en condiciones adecuadas, conecta directamente con los derechos a la seguridad, al uso y goce de los bienes de uso público y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, con todo, le reconoció el carácter de derecho autónomo, puntualizando en la relación existente entre el estado de la infraestructura pública vial y el nivel de riesgo de accidentalidad. Concretamente reiteró: (…). De acuerdo con ello, es claro que cuando los componentes y mobiliario en general de la infraestructura vial no se encuentran en condiciones adecuadas de seguridad y comodidad, se vulnera el derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, dentro del cual convergen la vida, la existencia del equilibrio ecológico, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad públicas, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

**DERECHO COLECTIVO A LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO – Elementos para que configure su vulneración.**

Con el ánimo de concretar el contenido de este derecho colectivo, el Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 1° de enero de 2022, dentro del radicado 2008-00027-01, precisó que la noción de patrimonio público se ha acrecentado incluyendo nuevos componentes como expresiones o valores que son integrados a la vida jurídica dada su importancia sociopolítica o económica. En virtud de ello, consideró procedente unificar en sede de revisión el concepto del derecho a la defensa del patrimonio público, advirtiendo que la jurisprudencia ha sido pacífica en considerarlo como aquel que busca proteger o resguardar la totalidad de bienes, derechos y obligaciones del Estado, además de propugnar por una administración eficiente que evite cualquier detrimento al patrimonio estatal, aspecto este que lo hace guardar una relación inescindible con el derecho a la moralidad administrativa. Se concluyó allí que la vulneración de este derecho tiene lugar cuando: “136. En consecuencia, para que se configure la vulneración a la garantía colectiva a la defensa del patrimonio público se requiere de la confluencia de los elementos: i) subjetivo, referido al análisis de la gestión de ese patrimonio a cargo del funcionario, de modo que si ésta se hace de forma irresponsable, deshonesta o negligente, se transgrede el interés colectivo protegido y, ii) objetivo, que se relaciona con el deber de las entidades estatales de gestionar el patrimonio público, de acuerdo con los postulados de eficiencia y transparencia contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política.” (Destaca esta Sala)

**DERECHO COLECTIVO A LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA VIAL O DE TRANSPORTE TERRESTRE EN CONDICIONES DE SEGURIDAD – Amenaza en el caso concreto por el estado en que se encuentra el Viaducto Juan Neponuceno Niño de Tunja / DERECHO COLECTIVO A LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA VIAL O DE TRANSPORTE TERRESTRE EN CONDICIONES DE SEGURIDAD – Órdenes para su protección.**

A través del medio de control de la referencia, el actor popular solicitó la protección de los derechos colectivos al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la defensa del patrimonio público y a la realización de construcciones, etc., respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, los cuales consideró vulnerados por el municipio de Tunja y el departamento de Boyacá, por los daños que presenta el viaducto en algunos de sus componentes, como grietas, humedad, fisuras y otras patologías, que pueden resultar en detrimento de los recursos públicos que fueron destinados a su construcción. (…) Atendiendo lo que en relación con cada uno de los componentes del viaducto se encuentra probado, la Sala concluye que, en términos generales, el estado de la estructura no representa un peligro para los usuarios, sin embargo, la valoración conjunta de los informes técnicos ponen de presente la existencia de daños que, si bien es cierto no comprometen la estabilidad de la estructura, su falta de mantenimiento ***amenaza*** el derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, como se pasa a explicar. En el informe técnico elaborado por el INVIAS se hizo insistente referencia al exceso de velocidad de los usuarios del viaducto. Sobre este punto se llamó la atención sobre la ausencia de señal de tránsito en la que se indicara el límite de velocidad, este hecho, en sí mismo, se considera que amenaza la seguridad en el uso de la vía; adicionalmente, se observó que, pese a estar prohibido, es constante el paso de peatones, sin que la estructura cuente con una zona especial de paso peatonal. Ahora bien, se destaca de las pruebas aportadas que algunas barandas han sido afectadas por choques vehiculares y no han sido objeto de mantenimiento, otras se encuentran desajustadas y pierden continuidad horizontal, además, los bordillos en los que se encuentran ancladas presentan daños y desprendimientos que dejan al descubierto la estructura de anclaje de las barandas, reduciendo así su estabilidad y capacidad de absorción de la fuerza de un eventual choque, con la posible caída de vehículos. De acuerdo con ello, la Sala encuentra acreditada la ***amenaza*** del derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad. Si bien es cierto el municipio de Tunja sostiene que el informe técnico elaborado en septiembre de 2018 por ingeniero especialista en estructuras de la Secretaría de Infraestructura concluyó que esta se encuentra en buenas condiciones, también lo es que el informe elaborado por el INVIAS, no solamente es posterior *-octubre de 2020-*, sino que observó con detalle otros componentes de la estructura que presentan un deterioro cuya intervención redunda en la seguridad de los usuarios. Así las cosas, se destaca la naturaleza preventiva de la acción popular, de donde se desprende que su prosperidad no está determinada por la acreditación de la materialización del daño o la vulneración del derecho colectivo. En consecuencia, se confirmará la sentencia de primera instancia, aclarando que se acreditó la amenaza, más no la vulneración del derecho colectivo ya mencionado, así mismo, se modificarán las órdenes para limitar los estudios a realizar, únicamente al de seguridad vial y las intervenciones menores que se requieren para rehabilitar los componentes de barandas, señalización y bordillos, según las recomendaciones dadas en los informes técnicos ya referidos, toda vez que tales daños dan cuenta de la omisión de mantenimiento por parte del ente territorial. Como quiera que no está en duda ni se debate que el municipio de Tunja es el propietario del viaducto, se tiene como responsable de la amenaza del derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, razón por la cual se le ordenará: - En el término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, adelantar estudio de seguridad vial en relación con el viaducto Juan Nepomuceno Niño de Tunja, un punto a tener en cuenta será la necesidad de instalar barandas en la salida de la vía norte -sur a la calle 24.  *-* Cumplido lo anterior, en el término de ocho (8) meses siguientes, el municipio de Tunja deberá adelantar los trámites administrativos, presupuestales y/o contractuales necesarios para iniciar y culminar satisfactoriamente la ejecución las obras e intervenciones que deriven del mencionado estudio.  *-* Sin perjuicio de ello, atendiendo lo probado en el proceso, el municipio de Tunja deberá, dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, proceder a instalar las señales de tránsito a que haya lugar en las que se indique el límite de velocidad de los usuarios del viaducto.  *-* En el mismo término previamente indicado, deberá realizar las labores de mantenimiento y rehabilitación de las barandas y bordillos, atendiendo las observaciones previstas en el informe técnico elaborado por el INVIAS, pero sin limitarse a ellas.

**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=150013333002201800116011500123 |

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

# SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, veinticinco (25) de abril de dos mil veintitrés (2023)

# REFERENCIAS

**PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**

DEMANDANTES: YESID FIGUEROA GARCÍA

DEMANDADO: MUNICIPIO DE TUNJA Y DEPARTAMENTO DE BOYACÁ RADICACIÓN: 15001333300220180011601

# ====================================

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por el accionante y por el municipio de Tunja contra la sentencia de fecha 31 de enero de 2022, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Tunja que ***accedió*** ***parcialmente*** a las pretensiones de la demanda.

# ANTECEDENTES

**I.1. LA DEMANDA.**

Yesid Figueroa García instauró acción popular en contra del municipio de Tunja y el departamento de Boyacá, solicitando la protección de los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, defensa del patrimonio público y a la realización de construcciones, etc., respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, los cuales consideró vulnerados por el estado en el que se encuentra la estructura del viaducto Juan Nepomuceno Niño de Tunja (en adelante ***el viaducto***), dado que presenta fisuras, humedad, grietas, etc., las cuales no han sido atendidas por la administración municipal.

**I.2. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA.**

En sentencia del 31 de enero de 2022, el Juzgado Cuarto Administrativo de Tunja resolvió:

“**Primero.- Declarar** probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el departamento de Boyacá, de acuerdo con lo expuesto en la motivación.

**Segundo.- Declarar** no probadas las excepciones de i) falta de legitimación en la causa por pasiva, ii) carencia de prueba de la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos y iii) Inexistencia de acciones u omisiones por parte del municipio de Tunja queamenazaren o vulneraren los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, propuestas por el municipio de Tunja por las razones expuestas la parte motiva de esta providencia

**Tercero.- Declarar** la vulneración y amenaza de los derechos colectivos a al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público la defensa del patrimonio público y a la realización de las 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 por parte del municipio de Tunja, de acuerdo a lo expuesto en precedencia.

**Cuarto.**- Para la protección de los derechos colectivos descritos en el ordinal que antecede, **ordenar** que:

1. El municipio de Tunja en el término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, lleve a cabo los estudios de pavimentos, seguridad vial, patología y/o de campo, eléctricos e inspecciones detalladas o los estudios equivalentes o los que se estimen pertinentes para determinar las intervenciones requeridas para superar los problemas evidenciados en el viaducto Juan Nepomuceno Niño, descritos en el dictamen pericial y en esta sentencia.
2. Cumplido lo anterior, el municipio de Tunja en el término de seis (6) meses siguientes, deberá adelantar los trámites administrativos, presupuestales y/o contractuales necesarios para iniciar la ejecución las obras e intervenciones que deriven de las evaluaciones y estudios técnicos referidos en el numeral anterior.
3. La ejecución de las obras e intervenciones realizadas directamente por el municipio de Tunja, o por terceros contratistas, no podrá exceder el término de doce (12) meses, contados a partir de la culminación de la etapa anterior.
4. El municipio de Tunja, en el término de un (1) mes contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, deberá adelantar campañas de sensibilización dirigidas a los peatones, para que se concienticen sobre los riesgos que para su integridad física significa invadir una zona destinada al tránsito de vehículos como el viaducto Juan Nepomuceno Niño, así como los riesgos para los conductores y demás actores de la vía. Asimismo, con sustento en las normas del Código Nacional de Tránsito, implementará las estrategias necesarias y pertinentes dirigidas a advertir a los peatones sobre los deberes de comportamiento en el uso de las vías públicas, de conocer y cumplir las normas y señales de tránsito y demás que se consideren necesarios; así como para asegurar la imposición de multas a los peatones que desatiendan la prohibición de transitar en una zonas destinada al tránsito de vehículos como el viaducto Juan Nepomuceno Niño.

**Quinto.- Denegar** las demás pretensiones de la demanda.

**Sexto**.- No tener en cuenta el informe rendido el 9 de diciembre de 2021, por el ingeniero Francisco Acevedo, profesional estructural de la Secretaría de Infraestructura, conforme a lo expuesto previamente.

(…)

**Octavo**.- Condenar en costas al municipio de Tunja. Las agencias en derecho serán fijadas por el Despacho una vez en firme esta providencia. Cumplido lo anterior, por Secretaría practicar la liquidación de costas según lo señalado en el artículo 366 del CGP.

(…).”

Como fundamento de la anterior decisión, la *a quo* señaló que una vez valorado el material probatorio pudo establecer que el viaducto ubicado en el municipio de Tunja, es propiedad de dicho ente territorial, que actualmente la estructura presenta algunas deficiencias como daños y desgaste en la superficie de pavimento, filtración de escorrentía, fisuras, leves ondulaciones, corrosión leve en algunos puntos de las barandas, señalización insuficiente, entre otras, cuya situación vulnera los derechos colectivos invocados por el actor, siendo responsable de ello el ente territorial por la omisión de mantenimiento del puente vehicular.

En cuanto a la condena en costas, impuso la misma a la parte vencida siguiendo las reglas de unificación previstas por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 6 de agosto de 2019. Respecto a las agencias en derecho, precisó que su valor sería fijado con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia, conforme el artículo 366 del CGP.

**I.3. RECURSOS DE APELACIÓN.**

**3.1. Parte accionante.** Manifestó su inconformidad parcial con la decisión de primera instancia, precisando que el hecho de no haber fijado en la sentencia el valor de las agencias en derecho, constituye un desconocimiento de la regla de unificación 2.6 prevista por el Consejo de Estado en la sentencia del 6 de agosto de 2019, máxime cuando el juzgado de instancia acostumbra a fijar por este concepto la tarifa mínima establecida por el Consejo Superior de la Judicatura, sin tener en cuenta la calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, sino enfocándose únicamente en si la entidad accionada actuó o no con temeridad.

Manifestó que, para efectos de fijar el monto de las agencias en derecho, el juez debe realizar un ejercicio de valoración ético, objetivo e imparcial de la actividad del actor popular, cuando sea éste el vencedor; además, no puede desconocerse que producto de la acción popular se ordenó la realización de importantes obras que benefician a la sociedad, de ahí que, por cuestiones de equidad, a través de las agencias en derecho se compense la actividad económica y procesal del accionante. Por consiguiente, solicitó revocar el numeral octavo de la sentencia apelada a efectos de que se proceda a señalar de manera objetiva el valor de las costas procesales y las agencias en derecho, fijando la tarifa máxima.

**3.2. Parte accionada- municipio de Tunja.** Solicitó revocar la sentencia de primera instancia y negar las pretensiones de la demanda, habida cuenta que no se probaron las afirmaciones hechas por el actor popular en el escrito de demanda. Al respecto, sostuvo que, si bien es cierto que el perito pudo establecer algunos daños estructurales en el viaducto, también lo es que, de acuerdo con el informe técnico de ingeniero especialista en estructuras aportado con la contestación de la demanda, los mismos no afectan directamente la superestructura ni la seguridad y estabilidad de la misma, puesto que son producto del comportamiento estructural adecuado. Se concluyó además que no se presentan fallas técnicas o daños en el pavimento que puedan causar daño en el trazo de la vía, tampoco presenta humedad, por lo que los hechos narrados por el actor son simplemente apreciaciones subjetivas. Agregó que, conforme al referido informe pericial, se concluyó:

− La superficie de rodadura en los accesos a la superestructura presenta señales normales de desgaste del asfalto, producto del tránsito vehicular.

− No puede concluirse que los daños y el deterioro de la estructura representen riesgo para los usuarios, puesto que para ello debe tenerse en cuenta además la actitud de uso de aquellos.

− Se debe prohibir el tránsito de peatones por el viaducto.

Manifestó que, de acuerdo con la visita de inspección realizada por la Secretaría de Infraestructura del municipio de Tunja el 9 de diciembre de 2022 (Sic), se evidenció que el viaducto presenta algunas anomalías e imperfecciones, sin embargo, son consecuencia de las cargas vivas y retractación por temperatura de los materiales, así como de su desgaste natural, comportamientos normales cuya intervención debe sujetarse a la viabilidad económica y jurídica. En este sentido, indicó que el actor popular debió probar la capacidad técnica y de gestión del ente territorial, de garantizar la sostenibilidad de los proyectos y la intervención a través de medidas correctivas y preventivas, puesto que ello genera unos costos financieros que deben ser incluidos en el presupuesto.

Finalmente, sostuvo que los plazos fijados por el *a quo* para cumplir las órdenes impuestas son insuficientes, atendiendo los trámites administrativos, presupuestales y contractuales que se deben adelantar, así mismo, la ejecución de las obras de mantenimiento requiere la realización de conceptos técnicos y mesas de trabajo para determinar la viabilidad jurídica y económica de la obra, según las diferentes alternativas de solución que se planteen. En igual sentido, las campañas de sensibilización que fueron ordenadas no pueden ser realizadas por personal de planta, debiendo en este caso procederse también a la contratación de personal.

# CONSIDERACIONES DE LA SALA

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala abordará, en su orden, *i)* lo que se debate en segunda instancia y la formulación del problema jurídico, *ii)* fundamentos jurídicos de la decisión y, finalmente, *iii)* el estudio y la solución del caso en concreto.

**II.1.- LO DEBATIDO EN SEGUNDA INSTANCIA Y EL PROBLEMA JURÍDICO.**

**1.1. Tesis del juez de primera instancia.**

Encontró acreditada la vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público y a la realización de las construcciones respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, por los daños que presenta la estructura del viaducto Juan Nepomuceno Niño de la ciudad de Tunja, a quien como propietario de la misma consideró responsable de tal vulneración, dada la omisión de mantenimiento, lo cual generó que se presenten diferentes deterioros que si bien es cierto no representan un riesgo inminente para los usuarios, sí vulneran los referidos derechos. En cuanto a la condena en costas al municipio de Tunja como parte vencida, consideró que en los términos del artículo 366 del CGP, se debe proceder a su liquidación, una vez se encuentre en firme la sentencia.

**1.2. Tesis de la apelación.**

**Parte accionante.** Solicitó que se revoque el numeral 8° de la providencia apelada para que, en su lugar, dando aplicación a la regla de unificación prevista por el Consejo de Estado en la sentencia del 6 de agosto de 2019, se proceda en la misma sentencia a fijar el monto de las agencias en derecho, teniendo en cuenta la calidad y duración de la gestión del actor popular y no la actuación de la entidad accionada.

**Parte accionada – municipio de Tunja.** Señaló que se debe revocar la sentencia de primera instancia dado que, pese a que se probó que el viaducto presenta algunos daños, de acuerdo con el informe técnico aportado con la contestación de la demanda, tales daños no afectan directamente la superestructura ni generan inseguridad e inestabilidad en la misma, ya que son producto del comportamiento estructural adecuado; además, no se presentan fallas técnicas o daños en el pavimento que puedan causar daño en el trazo de la vía, no hay humedad, la superficie de rodadura en los accesos a la superestructura presentan señales normales de desgaste del asfalto producto del tránsito vehicular. Finalmente, sostuvo que los plazos fijados por el *a quo* para cumplir las órdenes impuestas son insuficientes, atendiendo los trámites administrativos, presupuestales y contractuales que se deben adelantar.

**1.3. Planteamiento del problema jurídico y tesis general de la Sala.**

Atendiendo los argumentos expuestos en los recursos de apelación, corresponde a la Sala determinar si el estado en el que se encuentra la estructura del viaducto amenaza o vulnera los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público y a la realización de las construcciones respetando las disposiciones jurídicas, entre otros; de ser afirmativo el anterior interrogante, deberá establecerse si había lugar o no a fijar en primera instancia las agencias en derecho producto de la condena en costas.

La Sala *confirmará parcialmente* la decisión de primera instancia, precisando que del material probatorio se desprende que, aun cuando la estructura del viaducto no presenta falencias que afecten su estabilidad, si se presentan algunos daños menores cuya ausencia de mantenimiento o reparación amenaza el derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles, razón por la cual resulta imperioso que el municipio de Tunja proceda a la realización de las obras de mitigación del riesgo. En cuanto a la fijación de las agencias en derecho, la Sala no atenderá el reclamo del actor y confirmará el fallo en este punto.

**II.2.- LAS PROPOSICIONES SOBRE LOS HECHOS.**

A efecto de abordar el análisis del caso concreto, la Sala encuentra acreditados los siguientes **hechos relevantes:**

**--** Del informe técnico del 13 de septiembre de 2018 elaborado por contratista de la Secretaría de infraestructura del municipio de Tunja, ingeniero Luis Orlando Barón especialista en estructuras, allegado con la contestación de la demanda, se destaca:

“3. ASPECTOS ENCONTRADOS

(…)

3.1. SUPERESTRUCTURA

Se revisaron las calzadas las cuales se encuentran en óptimas condiciones y la carpeta asfáltica no muestra deformaciones en toda su longitud, lo cual traduce que ***la sección de concreto reforzado que soporta la estructura no tiene deformaciones y se está comportando estáticamente estable***; se revisaron las juntas de construcción entre secciones, observando que permiten el movimiento entre secciones de manera armónica cumpliendo su función de manera adecuada, ***ninguna junta de la parte superior presenta signos de movimientos anormales***; las barandas de tráfico están en buen estado, correctamente ancladas y no se evidencian deformaciones y/o golpes que reduzcan su capacidad.

3.2. APOYOS

***Se revisaron las columnas de apoyo de la superestructura, en donde su cimentación no se observan deformaciones ni fallas por punzonamiento, no se observan agrietamientos ni signos de falla por capacidad de carga; en la parte superior en donde conecta a la superestructura, los apoyos se observan de igual manera estáticamente estables, sin ningún signo de agrietamientos*** y el espaciamiento de las juntas de construcción es constante, ya que no se observa alguna medida irregular que traduzca asentamientos de alguna de las secciones del puente.

3.3. ACCESOS

***Los accesos del sentido sur - norte por la calle 24 se encuentran en óptimas condiciones***, no se observan agrietamientos ni deformaciones en las losas de aproximación ni en el terreno aledaño, no se observan desniveles de transición y las condiciones generales de son estáticamente estables; ***en el acceso sentido norte-sur, se observan unas grietas en la estructura de contención lateral de acceso, las cuales pueden ser producto de un asentamiento en el terreno portante, la posible falla afecta únicamente a las secciones de contención y no generan afectaciones directas a la superestructura del puente***.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

(…)

* + ***La superestructura del viaducto no genera inseguridad alguna***, por el contrario, ***el comportamiento estructural que posee es adecuado y la distribución de cargas se realiza de manera armónica, siendo estructuralmente estable.***
  + Las juntas de dilatación funcionan y cumplen a cabalidad con su propósito, permitiendo los movimientos de las secciones de manera adecuada.
  + En el tema de los accesos, esta especialidad recomienda la visita técnica del geotecnista, para que emita un concepto sobre el estado del suelo y sus posibles fallas, a fin de tomar las desiciones (sic) respecto al agrietamiento que presenta el acceso sentido norte-sur del viaducto”. (Destacado de la Sala)

**--** El 24 de noviembre de 2021 se recibió declaración delprofesional Luis Orlando Barón quien elaboró el mencionado informe técnico. De su declaración se destaca:

* + La visita técnica al viaducto correspondió a una inspección visual en la que no se utilizaron instrumentos.

* + De las conclusiones allí plasmadas, en cuanto al tema de los accesos al viaducto, se hizo una recomendación, pues la inspección visual no permite determinar la causa de las fisuras.

* + Las fisuras están en el acceso norte-sur, en el apoyo, donde comienza el puente.

* + La inspección comprendió todos los elementos que componen la estructura, a saber, barandas, apoyos, juntas de dilatación, tablero, etc., se concluyó que dichos elementos están en buen estado.

* + La superestructura no genera inseguridad porque está en buen estado, no presenta deformaciones, agrietamientos, ondulaciones, y tiene las características de una estructura que presta el servicio para el que fue diseñada.

* + Desconoce si durante el tiempo que trabajó para el municipio de Tunja -2018/2019- se realizó mantenimiento a la estructura.

* + En el momento que se realizó la visita no se evidenció ningún daño al pavimento que pusiera en riesgo la transitabilidad.

**--** Del informe técnico de *visita de geotecnia* elaborado por geotecnista contratista del Municipio de Tunja, aportado al proceso el 1° de febrero de 2019, se destaca:

“**4. ANÁLISIS GEOTÉCNICO**

De acuerdo con las inspecciones de campo, la cartografía general y geológica, NO se encontraron apreciaciones diferentes a las observadas por el Ing. Barón; ***las condiciones geotécnicas del viaducto son apropiadas, no se observan deformaciones acumuladas permanentes***

***(asentamientos) a nivel de las fundaciones, no hay fisuramientos en el suelo superficial ni acumulaciones de agua visibles en la superficie alrededor de los cimientos.***

***Estructuralmente los apoyos del acceso norte y de la calle 24 se observan sin deformaciones, ni afectaciones estructurales, tampoco existen anomalías en las bases de los pilares de desarrollo del viaducto, las columnas no presentan visualmente aspectos negativos que manifiesten afectación estructural, muy pocas manifestaciones superficiales de deterioro.***

**4.1 Pavimento**

(…)

Las dos capas se observan estructuralmente íntegras, solo la capa de rodadura manifiesta fatiga por el uso vehicular, ***pero con existencia de periodo de vida útil aún vigente***.

Esisten (sic) fisuras de tipo longitudinal leves en los accesos en los 4 extremos, lo cual hace referencia al inicio de fatiga de la carpeta de rodadura, pero no se manifiesta daño estructural crítico. Se requiere mantenimiento de primera fase.

**4.2 Fundaciones**

***La estructura de apoyo tanto en accesos como en***

***columnas, no manifiesta asentamientos ni fisuras que revistan importancia o falla estructural.***

**4.3 Muros de Confinamiento de Accesos**

La estructura de los accesos se encuentra sin daño en la salida Calle 24 hacia la Avenida universitaria.

La única estructura en circunstancias de mantenimiento, la constituye el muro de contención o retención del terraplén del acceso norte… el cual más que grietas, se constituyen como dilataciones no implementadas como juntas constructivas, cuyo desplazamiento no es superior a 1 cm… lo cual se considera una deriva típica y que requiere solo mantenimiento.

**4.4 Juntas de dilatación de la Plataforma**

Tan solo una de las juntas de dilatación ha experimentado algún deterioro, dado este pequeño desplazamiento del terraplen del acceso Norte Av. Universitaria hacía la calle 24, el cual más que grietas, se constituyen como dilataciones no implementadas como juntas constructivas… lo cual se considera una deriva típica y que requiere solo mantenimiento.

1. **CONFORMACIÓN GEOMÉTRICA Y VIAL PAVIMENTOS**

La construcción de la geometría vial no implica cambios respecto de los previstos construcción…

Los bordillos se encuentran en apropiadas condiciones… las barandas no están afectadas…

1. **DRENAJE Y PROTECCIÓN**

El drenaje superficial está conforme la geometría no hay anomalías ni acumulaciones, tan solo filtración por la junta afectada… reviste actividad de mantenimiento.” (Destacado de la Sala)

**--** Del *informe técnico* elaborado por el ingeniero civil Ricardo Andrés Saavedra Guzmán, con magíster en estructuras y vinculado a la Subdirección de Estudios e Innovación del INVIAS, previa visita los días 14 y 15 de octubre del mismo año, en relación con cada uno de los componentes del viaducto se destaca lo siguiente:

- “El presente documento contiene el informe de la visita técnica desarrollada el 13 y 14 de octubre de 2020 con el fin de realizar inspección visual a los diferentes componentes del Viaducto Juan Nepomuceno Niño, dicha visita permitió conocer visualmente y de manera general el estado actual y aparente de los elementos que constituyen la estructura, hasta donde el acceso y la distancia visual lo permitieron y como ya se anotó en comunicación SEI-GE 39825 del 13-10-2020 remitida al despacho judicial, ***no constituye peritaje técnico en tanto que no corresponde a una evaluación a nivel de detalle, respecto de las estructuras observadas.***

**(…)**

**8. INSPECCIÓN DE LA ESTRUCTURA**

**I. SUPERFICIE Y EQUIPAMIENTOS**

**A. Superficie accesos del puente**

**(…)**

**Estado, reporte de daños o deterioros y comentarios**

**(figura 17 a 27)**

* La superficie de rodadura a lo largo de los accesos a la superestructura es de asfalto y presenta lo que parece señales de desgate que pueden ser normales y originadas por el tránsito vehicular.
* El acceso norte de la calzada norte – sur y la salida norte de la calzada sur – norte, presentan en ambos costados posibles daños en la superficie del pavimento adyacente a los muros laterales… con aberturas y posibilidad de filtración de escorrentía, probablemente por perdida de confinamiento del material de relleno debido a posibles movimientos horizontales y/o asentamientos de dichos muros…
* En la salida de la calzada sur – norte, se observa una probable fisura transversal en el pavimento, posiblemente originada por la transición entre la placa de aproximación y la estructura del pavimento (relleno) que tal vez ha sufrido asentamiento, no obstante se recomienda correlacionar la información de diseño y construcción con lo observado en sitio para confirmar lo indicado.
* En la salida de la calzada sur – norte, aproximadamente en el K0+430 se observa que los arbustos del costado izquierdo han empezado a invadir el espacio de la calzada vehicular.
* Aunque se describen los posibles daños, defectos o deterioros observados en la visita, ***no es viable concluir desde el área de estructuras sobre si estos presentan riesgo para los usuarios, teniendo en cuenta que para este caso en particular, probablemente no solo influye el estado del componente sino también la geometría de la estructura y las actitudes de los usuarios, pues durante el recorrido se han evidenciado posibles excesos de velocidad y tránsito de peatones (a pesar de estar prohibido)*.**

Por lo anterior, se recomienda que se realice inspección por parte de un especialista de pavimentos a fin de… y establecer probables intervenciones necesarias y/o recurrir a conceptos

de seguridad vial de los entes que correspondan…

**B. Superficie del puente.**

(…)

**Estado, reporte de daños o deterioros y comentarios**

**(figura 28 a 34)**

− ***A lo largo de la superestructura la superficie de rodadura es de asfalto y en general presenta algunas señales de posible desgaste y pulimentos en su superficie que pueden ser normales y originadas por el tránsito vehicular***...

− En algunas zonas de las dos calzadas se observan posibles defectos en la superficie… de igual forma se detallaron algunas irregularidades en la superficie de la rodadura representadas por leves ondulaciones…

− ***Aunque se describen algunos posibles daños o deterioros observados en la visita, no es viable concluir desde el área de estructuras sobre si estos presentan riesgo para los usuarios, teniendo en cuenta que para este caso en particular probablemente no solo influye el estado del componente sino también la geometría de la estructura y las actitudes de los usuarios, pues durante el recorrido se han evidenciado posibles excesos de velocidad sobre el viaducto.***

(…)

**C. Juntas de expansión**

(…)

**Estado, reporte de daños o deterioros y comentarios**

**(figura 35 a 40)**

* Las juntas localizadas en los estribos del extremo norte de ambas calzadas presentan aparentes roturas del material elastomerico (ver figura 35 y 40), ocasionados probablemente por una extensión más grande que la capacidad que tiene la junta, no obstante se recomienda realizar mediciones topográficas en campo para ser correlacionadas con el desplazamiento admisible del elemento para confirmar lo planteado, por otro lado, se observan algunos defectos menores entre tramos de juntas, en el caso particular de la junta del estibo sur, uno de los extremos se encuentra probablemente suelto generando golpeteo sobre la estructura.
* En el caso de las juntas localizada sobre la columna 5 calzada norte – sur (ver figura 36), en la salida y acceso del estribo sur (ver figura 37 y 38) ***se observan en aparente buen estado a excepción de algunos defectos menores en bordes de tramos de juntas***.
* Por otro lado, en la junta localizada sobre la columna 5 calzada sur – norte…, se observan inicios de deterioro representados por posibles roturas parciales de la superficie superior de extensión y defectos menores en bordes de tramos de juntas.
* ***De acuerdo al estado actual de las juntas, los posibles deterioros observados en la visita y desde el punto de vista estructural, se podría indicar que estos daños en principio no representarían por si solos un riesgo para los usuarios, no obstante, la no intervención de las mismas pueden llevar a generar otros daños en otros componentes del puente, de lo anterior se recomienda revisión del ente a cargo de la estructura, a fin de establecer posibles intervenciones a realizar u otras actividades que se consideren pertinentes.***

Por otro lado, se recomienda recurrir a conceptos de seguridad vial...

**D. Bordillos**

(…)

**Estado, reporte de daños o deterioros y comentarios**

**(figura 41 a 44)**

* ***En los accesos y salidas del puente, el bordillo corresponde al extremo superior del muro lateral, para el caso particular del acceso norte calzada norte – sur en ambos costados del extremo próximo al estribo norte el bordillo (K0+108) presenta posibles fisuras, fracturas y desprendimientos (ver figura 41 y 42) que abarcan una zona alrededor del punto de anclaje de uno de los parales de la baranda.***

***Esta condición podría representar un aumento en el riesgo de caída de vehículos que choquen contra la baranda, teniendo en cuenta que el daño podría llegar comprometer la capacidad del paral en su base para resistir las cargas laterales de diseño, no obstante se recomienda desarrollar otros estudios como por ejemplo de patología y/o exploraciones de campo a fin de confirmar lo planteado y establecer las medidas o intervenciones a que haya lugar para rehabilitar el componente en dicha área, en cuanto a la posible causa de los daños, se explicará más adelante en el componente H. Estribos y muros laterales accesos.***

* En el extremo sur del bordillo derecho de la superestructura K0+026, calzada sur – norte, se observa una posible pérdida de recubrimiento (ver figura 43), dejando a la vista los anclajes del paral localizado en dicho punto. ***Esta situación podría generar un aumento del riesgo de caída en algún momento dado para usuarios vehiculares que impacten la baranda***, teniendo en cuenta que los anclajes podrían sufrir algún grado de corrosión al estar expuestos a medio ambiente y comprometer posiblemente su capacidad para soportar la cargas laterales de diseño en la base del paral.

* El bordillo izquierdo del acceso norte, calzada norte – sur, el bordillo presenta posibles desprendimientos del recubrimiento en su cara interna (área próxima al K0+089) en puntos donde al parecer se localiza el acero de refuerzo dejándolo expuesto.

Lo anterior podría representar un aumento en el riesgo de caída para usuarios vehiculares que colisionen contra la baranda en algún momento dado, teniendo en cuenta que su exposición podría generar cierto grado de corrosión, que en caso de no ser atendido, podría reducir posiblemente la capacidad del componente para soportar cargas laterales, no obstante se recomienda realizar otros estudios o trabajos de campo, así como correlaciones con la información de diseño

con el fin de confirmar o no lo planteado

**E. Barandas**

(…)

**Estado, reporte de daños o deterioros y comentarios (figura 45 a 55)**

* En la figura 45 a 48 se muestran algunos posibles defectos de la pintura de recubrimiento y probable corrosión leve en algunos puntos de los perfiles metálicos que constituyen la baranda, de igual forma se muestra una posible condición de empozamiento de agua que podria propiciar procesos de corrosión en la base de los parales de dicho componente.

***En principio el estado actual de los posibles defectos probablemente no generan riesgo para los usuarios, no obstante, su no intervención por parte del ente a cargo de la estructura, podría generar daños más profundos en la superficie de elementos metálicos, que en algunos casos y dependiendo de las condiciones puede llegar afectar el espesor de los perfiles modificando las condiciones del diseño original***.

* ***En el caso de la salida costado sur (ver figura 49), aproximadamente entre K0+462 a K0+484 costado derecho calzada norte - sur, el muro lateral no cuenta con baranda o barrera, dicha condición podría representar un riesgo de caída para un automotor que pueda llegar perder el control, no obstante, se recomienda contar con concepto de seguridad vial de la entidad que corresponda para confirmar este aspecto.***

* En la figura 50 a 53 se recopilan algunos posibles daños en la baranda en la calzada sur – norte originados probablemente por impactos de vehículos, ***dichos posibles daños en algunos casos reflejan deformaciones o aplastamiento de perfiles horizontales que sirven de contención vehicular, dicha condición podrían representar un aumento en el riesgo de caída para automotores que impacten en el mismo punto al no ser reparados o intervenidos, debido a que posiblemente no puedan absorber de la misma forma la energía de un nuevo choque futuro, de lo anterior se recomienda al ente que tiene a cargo la estructura realizar las respectivas intervenciones para recuperar las condiciones originales de las barandas***.

* En la junta de la baranda localizada en el estribo norte K0+356 calzada sur – norte, en ambos costados se observa que la longitud de las reducciones en los empates de las tuberías horizontales al parecer no fue suficiente para desarrollar las posibles deformaciones térmicas del componente, a tal punto que se generó un posible desacoplamiento (ver figura 54 y 55) y chocan entre si los tramos de barandas, dicha condición ***podría representar un aumento en el riesgo de caída para automotores que choquen contra la baranda teniendo en cuenta que no hay continuidad de los tramos horizontales de la baranda, sin embargo se recomienda que este planteamiento sea revisado por medio de concepto de seguridad vial o de otros estudios según corresponda, a fin de confirmar o no lo establecido***.

**F. Iluminación**

(…)

**Estado, reporte de daños o deterioros y comentarios**

**(figura 56 a 58)**

* El puente cuenta con postes de iluminación localizados en el costado derecho de las dos calzadas, están constituidos por perfiles metálicos tubulares y en general presentan posible deterioro del esquema de protección (ver figura 58), de hecho se observan probables signos de corrosión en los verticales y platinas, es probable que el estado del proceso de corrosión para el día de la visita no represente riesgo para los usuarios, no obstante se recomienda al ente a cargo de la estructura realizar las intervenciones necesarias y que haya a lugar de tal forma que garantice la protección de los elementos metálicos y eliminar el riesgo de pérdidas de sección de los elementos.
* Por otro lado, en la parte alta se observa una línea eléctrica constituida por un cableado blanco, que baja en cada poste dando a entender que lo alimenta de energía a pesar de que el viaducto cuenta con lo que parece ductos y cajas (ver figura 56), no obstante en algunos casos se observan conexiones protegidas por lo que parece cinta aislante en la intemperie, de hecho en algunos casos el cable vertical que posiblemente descendía ya no existe, dejando otros tramos colgando (ver figura 57), por lo tanto, se recomienda solicitar concepto de especialidad eléctrica a fin de indicar o no si presenta riesgo para los usuarios.

**G. Señalización**

(…)

**Estado, reporte de daños o deterioros y comentarios**

**(figura 59 a 63)**

* ***En inmediaciones del acceso norte se encuentra una estructura tipo vaya (ver figura 63) donde posiblemente solía estar el nombre de la estructura y se especificaba el límite de velocidad sobre el viaducto, su ausencia podría dar pie a que se excedan los límites de velocidad sobre los cuales probablemente se ha diseñado geométricamente la estructura, lo anterior podría representar riesgo para los usuarios teniendo en cuenta que a lo largo del viaducto o antes de dicha calzada no se encuentra otra señal de transito que brinde dicha información, no obstante se recomienda recurrir a conceptos de seguridad vial u otra especialidad que pueda confirmar o no lo planteado.***
* A pesar de que en la figura 60 se observa que existe señalización vertical donde se prohíbe el tránsito peatonal, a lo largo del recorrido se evidencio constantemente que peatones hacen uso del viaducto (ver figura 63) poniendo en riesgo no solo su vida sino probablemente de los usuarios vehiculares por posibles siniestros al evitar un choque con el peatón.
* La señal vertical delineador de curva horizontal (ver figura 61) localizado en el K0+0235 aprox. del costado izquierdo calzada norte – sur, presenta un posible defecto en la conexión al bordillo pues al parecer se encuentra suelto uno de los pernos de anclaje, ***esta condición podría representar riesgo de caída del elemento a una altura considerable afectando posiblemente a peatones u otros actores que se encuentren en la parte baja de la estructura, de lo anterior se recomienda al ente municipal a cargo de la estructura, adelantar una inspección detallada de las condiciones de anclaje del elemento y realizar las acciones a que haya a lugar encaminadas a mejorar su estabilidad por parte del ente a cargo de la estructura.***

**II. SUBESTRUCTURA**

**H. Estribos y muros laterales accesos**

(…)

* A lo largo de los muros laterales del acceso norte se encuentran algunos defectos y posibles daños, en el caso de las figura 65 y 73 se puede observar algunas aparentes deficiencias en el estado de las juntas con algunos bordes irregulares e incluso posiblemente incompletas que generan posibles fisuras al tratar de seguir su continuidad hacia la parte alta del muro, por otro lado en el caso de la imagen izquierda de la figura 73, en la parte superior (bordillo) se observa un escalonamiento entre tramos de muro, lo cual podría indicar un probable asentamiento diferencial o giro en el plano de alguno de los tramos del elemento. En otros casos, se observan algunas posibles fisuras verticales como las presentadas en la figura 66 que podrían estar originadas por efectos térmicos de la masa de concreto u otras horizontales en la parte superior del muro que constituye el bordillo.
* Donde converge el extremo del muro izquierdo y el muro del estribo, donde existe una junta entre dichos elementos (ver figura 67, 68 y 69), en la parte alta se observa una posible fractura de la esquina del muro lateral que al parecer en alguna ocasión fue intervenida; en una parte más baja se observa una serie de posibles fisuras (la inspección visual no permite establecer su profundidad o si son representativas) y posibles fracturas del concreto de recubrimiento en elementos del estribo con exposición del acero de refuerzo y por consiguiente inicios de probable corrosión del mismo, así como otras posibles fisuras en el muro lateral, por otro lado, se alcanza a avistar un posible desplazamiento horizontal de la parte alta del muro lateral de dicho costado. Los posibles daños encontrados pueden estar originados por probable asentamiento del extremo sur de dicho muro, dicho movimiento diferencial vertical puede estar generando que la parte superior entre en contacto con el muro del estribo, produciendo esfuerzos que terminan fracturando la esquina. Por otro lado, los daños en la parte más baja probablemente se originan cuando el mismo muro lateral se asienta y encuentra un elemento que lo detiene, en este caso la arista derecha que sobresale del muro del estribo, apoyándose probablemente y predominantemente en el borde de la superficie de dicha parte del elemento, generando esfuerzos que no es posible soportar al no existir refuerzo en el extremo de la cara (condición normal del recubrimiento), lo que ocasiona finalmente desprendimientos en dicha zona.

Esta teoría podría estar soportada, al observar la figura 74 y 75, en donde se observa la dilatación entre el muro lateral derecho (el otro costado) y el mismo estribo, pues al parecer dicho muro también ha sufrido un posible asentamiento en dicho extremo, generando la misma fractura de la parte alta del muro pues ya entro en contacto con el estribo, pero sin generar los mismos posibles daños en la parte más baja, pues aún se conserva un espacio de dilatación vertical y los dos elementos no han entrado en contacto, no obstante, se recomienda al ente encargado del viaducto adelantar todos los estudios necesarios y/o trabajos de campo, para establecer concretamente las causas de dichos daños y determinar las actividades encaminadas eliminar las mismas y/o establecer las acciones necesarias para recuperar o reparar los elementos afectados.

* En el caso del estribo norte del acceso norte (ver figura 70), se observa crecimiento vegetal en la superficie del mismo (ver imagen izquierda figura 71) facilitado tal vez por el drenaje posiblemente inadecuado de la escorrentía del tablero ya que

los drenajes descargan directamente sobre dicho elemento, por otro lado en el caso de la imagen derecha figura 71, se observan una serie de posibles fisuras inclinadas en la cara inclinada de la viga cajón, de las cuales se desconoce su origen y ameritan un estudio más profundo para establecer las causas y las acciones a que haya lugar con respecto a las mismas.

* A lo largo de los muros laterales de la salida norte de la calzada sur – norte, se observan algunos defectos y posibles señales de deterioro, en el caso de las figura 79, 80 y 86 se puede observar algunas posibles deficiencias en el estado de las juntas con algunos bordes irregulares e incluso en algunos casos incompletas que generan posibles fisuras al tratar de seguir su continuidad hacia la parte alta del muro.

Adicionalmente, se encuentran algunas posibles fisuras verticales como las presentadas en la figura 77 que podrían estar originadas por efectos térmicos de la masa de concreto, por otro lado en la figura 78 se puede observar una probable escarificación de la superficie en la parte baja del muro la cual podría estar originada en una probable intervención para realizar alguna corrección que no se finalizó.

* En la figura 81, 82 y 85, se observa la junta entre los muros laterales y el estribo norte de la calzada sur – norte, a diferencia del anteriormente tratado, aparentemente no se observan daños importantes a excepción de algunas posibles fisuras probablemente originadas en juntas de construcción de concretos de diferentes etapas, como lo podrían ser el cabezal (horizontal) y espaldar (vertical) del estribo. Por otra lado, en dicho estribo (ver figura 83) se observa crecimiento vegetal en la superficie del mismo (ver imagen izquierda figura 84) facilitado tal vez por el drenaje posiblemente inadecuado de la escorrentía del tablero, teniendo en cuenta que los drenajes descargan directamente sobre dicho elemento, por otro lado en el caso de la imagen derecha figura 84, se observan una serie de fisuras inclinadas en el elemento vertical de la viga cajón, de las cuales se desconoce su origen y ameritan un estudio más profundo para establecer las causas y las acciones a que haya lugar con respecto a las mismas.
* En la figura 87 se muestra el talud adyacente de los estribos localizados en el extremo sur, en la figura 88 se puede observar algunas posibles fisuras y desprendimientos del elemento que podría estar sirviendo de protección para dicho talud, se recomienda al ente a cargo del talud realizar el respectivo seguimiento del elemento que probablemente ofrece protección lateral a fin de determinar las acciones a que haya a lugar y así evitar posibles desprendimientos de algún elemento de mayor tamaño a la zona del andén.
* En las figuras 89 a 95 se recopila el registro fotográfico de muros laterales y estribo del costado sur de ambas calzadas, en la figura 90 se observan algunas posibles fisuras verticales y horizontales en la superficie del muro, se desconoce su origen, pero ***probablemente no representen un riesgo para los usuarios***, en el caso de la figura 93 se observa un posible fractura del muro lateral, esta fractura puede estar originada por concentración de esfuerzos de índole desconocida en borde agudo de dicho elemento, en este caso se desconoce su condición de apoyo o anclaje, ***por lo tanto no se puede determinar si dicho daño representa riesgo para los usuarios del pasillo.***
* En el caso de la viga cajón de la calzada sur – norte, en la figura 95 se observan posibles fisuras en el costado izquierdo, se desconoce su origen y ameritan un estudio más profundo para establecer las causas y las acciones a que haya lugar con respecto a las mismas.
* De los daños, defectos o deterioros consignados en las figuras 64 a 93 y 95 tratadas en los anteriores apartes, de los cuales se han descrito en algunos casos las causas probables, ***a partir de la inspección visual se podría indicar que aparentemente no hay elementos de juicio que signifiquen que dichos componentes se encuentran en proceso de colapso que indique claramente un riesgo inminente para los usuarios***. No obstante, para determinar concretamente si estos posibles daños, defectos o deterioros representan un riesgo para los usuarios del viaducto ***se recomienda desarrollar todos los estudios necesarios y pertinentes, así como los trabajos de campo a que haya lugar, de tal forma que se entienda completamente los procesos patológicos que se vienen desarrollando en cada componente***, se conozcan las causas reales y se determinen los trabajos necesarios que lleven a las soluciones más apropiadas para eliminar los factores que inducen las fallas y/o recuperar los elementos afectados, pues en estos casos una inspección visual no es capaz de determinar si los deterioros son producto de fenómenos que se encuentran actualmente activos o si por el contrario se han detenido, más aún cuando algunos de los daños evidenciados en dichos elementos probablemente están relacionados con deterioros observados en otros componentes como lo son el pavimento y bordillos de algunas zonas.
* Por último, en la figura 94 se muestra la fractura de un muro que probablemente no es estructural, es probable que dicho elemento no este anclado al estribo, razón por la cual en caso de continuar su deterioro podría resultar en su caída sobre el talud con la probabilidad de finalizar sobre el andén por donde transitan peatones

**I. Pilas o apoyos intermedias**

(…)

**Estado, reporte de daños o deterioros y comentarios (figura 96 a 114)**

* En general las columnas o apoyos intermedios presentan grafitis, pintura o elementos de papel en su superficie que dificulta en algunos casos la inspección visual a la altura del observador, no obstante en lo referente a lo que se puede apreciar, ***en general las columnas presentan aparente buen estado.*** No obstante, es preciso mencionar que en algunas de estos elementos se alcanza a observar algunas posibles fisuras transversales que rodean parte de la sección, localizadas mayormente en posibles juntas de construcción u otros puntos de la superficie, dichas fisuras probablemente están originadas por efectos de retracción o temperatura, ***por lo tanto, en principio probablemente estas fisuras no representan un riesgo inminente para los usuarios***, no obstante a fin de confirmar lo anterior, se recomienda adelantar una inspección detallada o desarrollar estudios necesarios para establecer su profundidad, confirmar su origen e identificar posibles acciones a que haya lugar, en caso de requerirse.
* En el caso de las columna No. 5 tanto en la dirección de la calzada norte – sur y sur – norte, particularmente se observa que sobre estas se encuentra localizada una junta de dilatación, es preciso aclarar, que ***esta condición es probablemente normal teniendo en cuenta que en algunos casos la superestructura requiere de un espacio libre para poder generar posibles movimientos longitudinales (expansión y contracción) originados por el diferencial de temperatura que pueden darse en la zona, por otro lado, es importante tener en cuenta que su localización, ancho y otras características probablemente fueron definidas en la correspondiente etapa de diseño de la estructura***

**III. SUPERESTRUCTURA EN CONCRETO**

**J. Viga cajón (cara inferior)**

(…)

**Estado, reporte de daños o deterioros y comentarios**

**(figura 115 a 134)**

* De acuerdo al recorrido realizado a lo largo de la cara inferior de la viga cajón y el segmento la losa en voladizo, y a partir de la inspección visual hasta donde la distancia lo permitió, teniendo en cuenta que el observador se localiza sobre el terreno, ***se observa que en general dichos elementos presentan aparente buen estado***.
* Sin embargo, del recorrido se alcanza a visualizar algunas posibles eflorescencias y/o manchas en la superficie del concreto en ciertos puntos, específicamente en los vanos 1 al 5 de la calzada norte – sur y los vanos 2 y 7 de la calzada sur – norte, producto de posibles filtraciones a través de probables discontinuidades de la masa de concreto, de lo anterior se recomienda al ente que tiene a cargo la estructura realizar seguimiento de dichos defectos, realizar una inspección detallada y/o los estudios pertinentes a fin de establecer las acciones a que haya lugar.
* Adicionalmente, en la zona de junta sobre las columna 5 de la calzada sur – norte, se observa crecimiento vegetal en el espacio de la junta, facilitado por posibles filtraciones a través de la misma, de igual forma que en el anterior caso, se recomienda al ente a cargo de la estructura realizar las labores de mantenimiento a que haya a lugar y evitar la

generación de otras patologías

**9. RESULTADOS, CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES**

* El contenido, los resultados, posibles conclusiones y recomendaciones incluidos en este informe, están basadas en las características externas y netamente visuales, por lo tanto, se pueden presentar situaciones no previstas que se escapan de su alcance.

* De acuerdo a la visita técnica mediante la cual se realizó inspección visual a algunos de los componente del viaducto Juan Nepomuceno Niño, hasta donde el acceso y la distancia visual lo permitieron, ***se concluye que existen componentes que en general aparentan buen estado, en otros casos algunos elementos que constituyen la estructura presentan posibles daños o señales de deterioro, así como otras aparentes lesiones que ameritan la atención lo más pronto posible*** por parte del ente municipal que tenga a cargo la estructura, con el fin de ***evitar*** que generen posiblemente otros daños o continúe una probable evolución de los ya existentes.

* Se desarrolló una inspección visual por medio del recorrido general de la estructura hasta donde el acceso y la distancia visual lo permitió, con el fin atender en la medida de lo posible los dos aspectos consignados en el alcance del presente documento y de acuerdo a lo establecido en el oficio SE – GE 39825 del 13-10- 2020, sin embargo, de acuerdo a lo descrito en el análisis fotográfico de cada tipo de componente se recomienda en algunos de los casos adelantar otros estudios como por ejemplo inspecciones especiales, estudios de patología y/o trabajos de campo, entre otros, así como recurrir en otros casos a conceptos de otras especialidades ***para dar respuesta concreta sobre si algunas de las posibles fallas, defectos o deterioros presentes en el viaducto representan riesgo o no para los usuarios***.

* Actualmente y de acuerdo a lo evidenciado en sitio, aparentemente el viaducto presta su servicio en ambos carriles y en las cuatro calzadas existentes, no se encontró señalización de restricción de tránsito para vehículos en algún carril específico o parte del puente, de hecho se observa que los vehículos se movilizan libremente sin contratiempos.

* Como se describe al inicio del informe la estructura no cuenta con andenes, no obstante y pesar de estar señalizado con la prohibición de tránsito de peatones sobre la estructura, durante el recorrido se encontró que existen peatones que hacen uso de la misma al transitar sobre la calzadas vehiculares, de lo anterior se recomienda a quien corresponda adelantar las campañas de sensibilización u otra estrategia que se considere necesaria y pertinente, para concientizar a los peatones sobre los riesgos a que se exponen al transitar sobre las calzadas vehiculares del viaducto y el riesgo al que exponen a los conductores de vehículos que hacen uso del viaducto.

* Es preciso indicar, que a lo largo del presente informe de visita técnica, se han consignado algunas consideraciones, se han indicado posibles causas de deterioros y posibles conclusiones de la inspección visual al viaducto Juan Nepomuceno Niño, ***no obstante se reitera que son de tipo conceptual y se realizan desde el punto de vista estructural, por lo tanto, podrán ser confirmadas o discutidas por otros profesionales de la misma u otras áreas sin perjuicio alguno de lo expuesto y del profesional que elabora el presente informe.***

* Por último, se precisa que este concepto **no corresponde a un estudio técnico o peritaje, sino a un informe con comentarios y recomendaciones realizados exclusivamente a partir de la visita de inspección visual**, por lo que se recomienda que el ente municipal que tiene a cargo el viaducto desarrolle todos los estudios y/o trabajos de campo que permitan determinar con exactitud el estado real de la estructura, las causas de los posibles daños o deterioros que puedan existir, así como establecer las actividades de seguimiento y/o intervenciones a que haya lugar en sobre la misma.” (Destaca la Sala)

**II.3.- ESTUDIO Y SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO.**

**3.1. Naturaleza y alcance de la acción popular.**

Del contenido del inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, se desprende que las acciones populares están dirigidas a proteger los derechos e intereses colectivos definidos expresamente por el constituyente, o por el legislador a través de leyes ordinarias o tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia y debidamente incorporados al sistema jurídico colombiano; entonces, la acción popular tiene lugar cuando tales derechos se ven amenazados o son efectivamente vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares.

La citada norma fue desarrollada en la Ley 472 de 1998 que en su artículo segundo advierte que la acción popular se ejerce, no solamente para hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos, sino también cuando estos son amenazados o puestos en peligro, de allí se desprende el carácter preventivo de esta acción, el cual ha sido ampliamente reconocido por la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa.

Así, en la sentencia de constitucionalidad C-215 de 1999, la Corte Constitucional resaltó como una de las características relevantes de esta acción, su carácter preventivo, insistiendo en que no puede supeditarse el ejercicio de la acción popular a la efectiva vulneración de los derechos colectivos que en cada caso se invocan. Al respecto precisó:

“Ahora bien, ***otra característica esencial de las acciones populares es su naturaleza preventiva, lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca***, en razón de los fines públicos que las inspiran. Desde su remoto origen en el derecho romano, fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño.”

(Destacado de la Sala)

En los mismos términos, el Consejo de Estado[[1]](#footnote-1) ha hecho hincapié en que la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la mera posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se consume.

Ahora, en razón de su naturaleza constitucional y la finalidad que persigue, la acción popular posee unas características muy propias y confiere al juez unos poderes muy amplios, como el impulso oficioso del proceso y la posibilidad de proferir fallos ultra y extra petita. Lo anterior, porque su eje son los derechos colectivos, más allá de las partes que intervengan y los intereses particulares que puedan asistirles.

A la luz de la teleología y el marco normativo de las acciones populares, jurisprudencialmente[[2]](#footnote-2) se ha concluido que para la prosperidad de las pretensiones deben quedar debidamente acreditados los siguientes elementos:

Que exista una real *amenaza* o vulneración de un derecho colectivo definido expresamente como tal por el constituyente o por el legislador;

Que la amenaza o vulneración se haya dado como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas.

**3.2. Generalidades conceptuales de los derechos colectivos.**

Jurisprudencialmente se ha sostenido que los derechos colectivos, por oposición a los derechos individuales, son aquellos que se reconocen a toda la comunidad, de ahí que la titularidad del derecho recae en una pluralidad de personas identificadas como un todo y no individualmente en cada una de ellas.

Así, el artículo 88 de la Constitución Política, haciendo referencia enunciativa a algunos de ellos, le asignó al Congreso de la República la obligación de regular la acción popular y en cumplimiento de tal mandato fue expedida la Ley 472 de 1998 que en su artículo 4° amplió el listado de derechos colectivos, manifestando que además de los derechos e intereses colectivos enunciados en el artículo 88 de la Carta Política, lo serían también los definidos como tales en las leyes ordinarias y los Tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia*.*

Para el caso, la Sala destaca los siguientes derechos colectivos que se consideran vulnerados o amenazados:

*3.2.1 Del derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad.*

Aun cuando este derecho no fue citado como vulnerado, atendiendo el contexto fáctico de la controversia planteada se considera necesario hacer mención al mismo, máxime cuando, como se explicará, en él convergen algunos de los invocados por el actor. Al respecto, se advierte que el Consejo de Estado- Sección Primera, en sentencia del 21 de enero de 2021[[3]](#footnote-3), precisó que la infraestructura vial en condiciones adecuadas, conecta directamente con los derechos a la seguridad, al uso y goce de los bienes de uso público y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, con todo, le reconoció el carácter de derecho autónomo, puntualizando en la relación existente entre el estado de la infraestructura pública vial y el nivel de riesgo de accidentalidad.

Concretamente reiteró[[4]](#footnote-4):

“i) Elementos como la señalización y semaforización, las zonas y cruces peatonales, los andenes, las estaciones, los carriles de desaceleración, las fajas de retiro obligatorio o áreas de reserva o de exclusión para carreteras, las áreas de descanso para usuarios, las áreas de servicio y atención, las bahías de estacionamiento, las áreas de parqueo ocasional, los paraderos de servicio público y, **en general, las instalaciones, el mobiliario urbano o las construcciones que soportan el sistema de transporte público, hacen parte del concepto de infraestructura vial y, por consiguiente, también componen lo que el legislador ha denominado la infraestructura del transporte.**

* + 1. Todos y cada uno de los elementos que componen la infraestructura vial están dispuestos para garantizarles a los administrados la accesibilidad, operatividad y funcionalidad de dicha infraestructura, **propendiendo por materializar los derechos a la movilidad, al tránsito y al servicio de transporte en condiciones de seguridad** y comodidad.

* + 1. El sector vial de la controversia no contaba con las especificaciones técnicas, las condiciones especiales ni el mobiliario suficiente para garantizar la movilidad segura de la colectividad en general –conductores y peatones-, por lo cual **se aumentaba el riesgo de accidentalidad de la zona y se afectaban los derechos colectivos.**

* + 1. En consecuencia, el juez de la acción popular le exigió al responsable de la infraestructura vial las actividades de planificación, ejecución, construcción, administración, **mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación** correspondientes, para efectos de: (i) **salvaguardar los derechos de las personas, especialmente el de la seguridad** (…)” (Destaca esta Sala)

De acuerdo con ello, es claro que cuando los componentes y mobiliario en general de la infraestructura vial no se encuentran en condiciones adecuadas de seguridad y comodidad, se vulnera el derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, dentro del cual convergen la vida, la existencia del equilibrio ecológico, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad públicas, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

*3.2.2 Del derecho a la defensa del patrimonio público.*

Con el ánimo de concretar el contenido de este derecho colectivo, el Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 1° de enero de 2022, dentro del radicado 2008-00027-01, precisó que la noción de patrimonio público se ha acrecentado incluyendo nuevos componentes como expresiones o valores que son integrados a la vida jurídica dada su importancia sociopolítica o económica. En virtud de ello, consideró procedente unificar en sede de revisión el concepto del derecho a la defensa del patrimonio público, advirtiendo que la jurisprudencia ha sido pacífica en considerarlo como aquel que busca proteger o resguardar la totalidad de bienes, derechos y obligaciones del Estado, además de propugnar por una administración eficiente que evite cualquier detrimento al patrimonio estatal, aspecto este que lo hace guardar una relación inescindible con el derecho a la moralidad administrativa. Se concluyó allí que la vulneración de este derecho tiene lugar cuando:

“136. En consecuencia, para que se configure la vulneración a la garantía colectiva a la defensa del patrimonio público se requiere de la confluencia de los elementos: ***i) subjetivo***, referido al análisis de la gestión de ese patrimonio a cargo del funcionario, de modo que si ésta ***se hace de forma irresponsable, deshonesta o negligente***, se transgrede el interés colectivo protegido y, ***ii) objetivo***, que se relaciona con el deber de las entidades estatales de gestionar el patrimonio público, de acuerdo con los postulados de ***eficiencia y transparencia*** contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política.” (Destaca esta Sala)

**3.3. Caso concreto.**

A través del medio de control de la referencia, el actor popular solicitó la protección de los derechos colectivos al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la defensa del patrimonio público y a la realización de construcciones, etc., respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, los cuales consideró vulnerados por el municipio de Tunja y el departamento de Boyacá, por los daños que presenta el viaducto en algunos de sus componentes, como grietas, humedad, fisuras y otras patologías, que pueden resultar en detrimento de los recursos públicos que fueron destinados a su construcción.

En primera instancia se concluyó que el municipio de Tunja, como propietario del viaducto, vulneró y amenazó los derechos colectivos al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la defensa del patrimonio público y a la realización de construcciones y edificaciones respetando las disposiciones jurídicas; ello, en tanto se acreditó que el viaducto presentaba ciertas deficiencias en algunos de sus componentes que, aun cuando no comprometían su uso ni representaban peligro para los usuarios, “*sí representan una vulneración a los derechos colectivos invocados por el accionante, comoquiera está probada la omisión del municipio de Tunja relacionado con el deber de mantenimiento de dicho puente vehicular*”.

Inconforme, el municipio de Tunja apeló la decisión al considerar que el actor no cumplió con la carga de la prueba de los hechos en que fundamentó la acción y, si bien es cierto a nivel pericial se acreditó la presencia de algunos daños en la estructura del viaducto, también lo es que de acuerdo con el informe técnico aportado por el municipio, los mismos no afectan directamente su superestructura, ni la seguridad y estabilidad, puesto que son producto del comportamiento estructural adecuado y esperado.

Pues bien, previo a resolver el problema jurídico planteado, la Sala considera oportuno hacer una breve mención a las diferencias entre informe técnico y dictamen pericial, toda vez que, aun cuando en primera instancia se allegaron y practicaron informes técnicos *siendo estas las pruebas determinantes para resolver la controversia-*, el *a quo* al momento de fallar los apreció y valoró como dictámenes periciales.

Pues bien, en cuanto a la prueba pericial propiamente dicha, se trata de una herramienta de la que dispone el funcionario judicial para resolver controversias que requieren de especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos, donde el perito emite un concepto y unas conclusiones respecto del objeto de la pericia; adicionalmente, su trámite contiene una serie de formalidades como la designación del experto, la diligencia de posesión, la aceptación del encargo bajo juramento y una serie de pasos para su incorporación y contradicción. El informe técnico, a su vez, requiere de menos formalidades para aducción, decreto, práctica y contradicción, además, máxime cuando en la actual regulación procesal general tal medio de prueba no se enunció ni reglamentó. En cuanto al objeto de la prueba, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, en sentencia del 28 de junio de 2017, proferida dentro del radicado No. SC9193-2017, precisó que allí el experto expone su criterio general y abstracto acerca de temas científicos, técnicos o artísticos que interesan al proceso, aclaran el marco de sentido experiencial en el que se inscriben los hechos particulares; y elaboran hipótesis o juicios de valor dentro de los límites de su saber teórico o práctico.

Si bien es cierto el alcance de estos medios probatorios es similar, no puede tratarse y valorarse como dictamen pericial, un informe técnico respecto del cual, no solo no se observaron las formalidades legales de la pericia, sino que su contenido y conclusiones escapa a la realización de pruebas o experimentos y desde un punto de vista puramente conceptual, emite una serie de conclusiones o recomendaciones, tal como ocurrió en el presente caso con los informes técnicos allegados por el municipio de Tunja y el INVIAS, máxime cuando en los mismos, de manera insistente, se advierte que se trata del informe resultado de una inspección visual en la que no se realizaron estudios técnicos o inspecciones especializadas, los cuales consideraron necesario realizar para emitir un concepto más determinante.

Precisado *someramente* el alcance de los medios de prueba allegados al proceso, para resolver lo pertinente y establecer si en efecto el estado del viaducto deriva en la vulneración y amenaza de los derechos colectivos ya referidos, concretamente el derecho a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, en el cual convergen algunos de los derechos invocados, la Sala empieza por precisar que el municipio de Tunja – Secretaría de Infraestructura allegó al plenario dos informes técnicos elaborados cada uno por profesional en ingeniería civil con especialización en estructuras y por geotecnista; el INVIAS, por solicitud del *a quo*, allegó informe técnico elaborado por ingeniero civil con maestría en estructuras. De manera general se concluye en los referidos informes que la estructura del viaducto presenta daños leves que no afectan su estabilidad, sin embargo, algunos componentes de la estructura se encuentran dañados y su no intervención puede, a la postre, afectar la seguridad de la misma.

Sin perder de vista las conclusiones mencionadas en los informes técnicos, la Sala procede a señalar en relación con cada uno de los componentes del viaducto allí analizados, qué se encuentra debidamente probado, así:

|  |  |
| --- | --- |
| **COMPONENTE** | **CONCLUSIONES** |
| Geotecnia/ Estribos y muros laterales accesos | * Si bien es cierto en los informes de estructuras se hizo referencia a que las grietas que se presentan en los muros de contención de los accesos pueden ser producto de asentamientos, en el informe de geotecnia se concluyó que se trata de dilataciones cuyo desplazamiento no es superior a 1 cm, lo cual corresponde a una deriva típica. * A partir de los daños observados no es posible concluir que la estructura represente un peligro para los usuarios o esté en proceso de colapso. |
| Estructura | - La superestructura del viaducto en general presenta buen estado, el comportamiento estructural que posee es adecuado y no presenta deformaciones. |
| Apoyos/ Pilas o apoyos intermedios | * Las columnas se encuentran en buen estado, no hay asentamientos o falla estructural en capacidad de carga, si bien es cierto presentan algunas fisuras, en principio no representan un riesgo inminente para los usuarios. * En el caso de la columna No. 5 tanto en la dirección de la calzada norte – sur y sur – norte, particularmente se observa que sobre estas se encuentra localizada una junta de dilatación, es preciso aclarar, que esta condición es probablemente normal teniendo en cuenta que en |

|  |  |
| --- | --- |
|  | algunos casos la superestructura requiere de un espacio libre para poder generar posibles movimientos longitudinales. |
| Accesos/ Superficie accesos del puente | * La superficie de rodadura de los accesos se encuentra en buen estado, pese a las señales normales de desgaste. * El acceso sentido norte-sur presenta algunas grietas y posibilidad de filtración de escorrentía, sin embargo, no se concluyó que ello represente riesgo para los usuarios**.** |
| Superficie del puente/ Pavimento | - La capa de rodadura presenta fatiga o señales de desgaste normales, pero aún se encuentra dentro del periodo de vital útil. |
| Juntas de expansión | - En general se encuentran en buen estado, salvo algunos defectos menores que desde el punto de vista estructural, aparentemente no representan riesgo para los usuarios. |
| Iluminación | - El puente cuenta con iluminación y si bien las estructuras correspondientes a los perfiles metálicos tubulares presentan algunos signos de corrosión, estos, al momento de la visita no representan riesgo. |
| Señalización | * Si bien es cierto el viaducto cuenta con señalización, actualmente no se cuenta con señal que indique el límite de velocidad sobre el viaducto, lo cual representa un riesgo para los usuarios, dado que en la visita se evidenció exceso de velocidad por parte de los usuarios, por lo cual se recomienda recurrir a conceptos de seguridad vial. * A pesar de que existe señalización vertical donde se prohíbe el tránsito peatonal, a lo largo del recorrido realizado por el INVIAS, se evidenció constantemente que peatones hacen uso del viaducto, lo cual pone en riesgo tanto a peatones como a los usuarios vehiculares, se requieren campañas de sensibilización. * La señal vertical delineador de curva horizontal (ver figura 61) localizado en el K0+0235 aprox. del costado izquierdo calzada norte – sur, presenta un posible defecto en la conexión al bordillo pues al parecer se encuentra suelto uno de los pernos de anclaje, esta condición podría representar riesgo de caída del elemento a una altura considerable afectando posiblemente a peatones u otros actores que se encuentren en la parte baja de la estructura. |
| Barandas | - Algunas barandas presentan defectos en pintura de recubrimiento y probable corrosión leve, en principio, no generan riesgo para los usuarios, no |

|  |  |
| --- | --- |
|  | obstante, su no intervención puede generar daños más profundos.   * En el caso de la salida costado sur, aproximadamente entre K0+462 a K0+484 costado derecho calzada norte - sur, el muro lateral no cuenta con baranda o barrera, dicha condición podría representar un riesgo de caída para un automotor que pueda llegar perder el control. - En la baranda en la calzada sur – norte se observan daños originados probablemente por impactos de vehículos, dichos posibles daños en algunos casos reflejan deformaciones o aplastamiento de perfiles horizontales que sirven de contención vehicular, dicha condición podría representar un aumento en el riesgo de caída para automotores que impacten en el mismo punto al no ser reparados o intervenidos. * En la junta de la baranda localizada en el estribo norte K0+356 calzada sur – norte, en ambos costados se observa que la longitud de las reducciones en los empates de las tuberías horizontales al parecer no fue suficiente para desarrollar las posibles deformaciones térmicas del componente, a tal punto que se generó desacoplamiento y chocan entre si los tramos de barandas, dicha condición podría representar un aumento en el riesgo de caída para automotores que choquen contra la baranda teniendo en cuenta que no hay continuidad de los tramos horizontales de la baranda. |
| Bordillos | * Aun cuando se estableció que los muros de contención de los accesos se encuentran en general en buen estado, el bordillo que corresponde al extremo superior del muro lateral, para el caso particular del acceso norte calzada norte – sur en ambos costados del extremo próximo al estribo norte el bordillo (K0+108) presenta posibles fisuras, fracturas y desprendimientos que abarcan una zona alrededor del punto de anclaje de uno de los parales de la baranda, lo cual representa riesgo de caída de vehículos que eventualmente choquen contra la baranda, teniendo en cuenta que el daño podría llegar comprometer la capacidad del paral en su base para resistir las cargas laterales de diseño. * En el extremo sur del bordillo derecho de la superestructura K0+026, calzada sur – norte, se observa una posible pérdida de recubrimiento, dejando a la vista los anclajes del paral localizado en dicho punto. Esta situación podría generar un aumento del riesgo de caída en algún momento |
|  | dado para usuarios vehiculares que impacten la baranda, teniendo en cuenta que los anclajes podrían sufrir algún grado de corrosión al estar expuestos a medio ambiente y comprometer posiblemente su capacidad para soportar las cargas laterales de diseño en la base del paral.  - El bordillo izquierdo del acceso norte, calzada norte – sur, el bordillo presenta posibles desprendimientos del recubrimiento en su cara interna (área próxima al K0+089) en puntos donde al parecer se localiza el acero de refuerzo dejándolo expuesto.  Lo anterior podría representar un aumento en el riesgo de caída para usuarios vehiculares que colisionen contra la baranda en algún momento dado, teniendo en cuenta que su exposición podría generar cierto grado de corrosión, que en caso de no ser atendido, podría reducir posiblemente la capacidad del componente para soportar cargas laterales. |
| Viga cajón | - Dichos elementos presentan aparente buen estado. |

Atendiendo lo que en relación con cada uno de los componentes del viaducto se encuentra probado, la Sala concluye que, en términos generales, el estado de la estructura no representa un peligro para los usuarios, sin embargo, la valoración conjunta de los informes técnicos ponen de presente la existencia de daños que, si bien es cierto no comprometen la estabilidad de la estructura, su falta de mantenimiento ***amenaza*** el derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, como se pasa a explicar.

En el informe técnico elaborado por el INVIAS se hizo insistente referencia al exceso de velocidad de los usuarios del viaducto. Sobre este punto se llamó la atención sobre la ausencia de señal de tránsito en la que se indicara el límite de velocidad, este hecho, en sí mismo, se considera que amenaza la seguridad en el uso de la vía; adicionalmente, se observó que, pese a estar prohibido, es constante el paso de peatones, sin que la estructura cuente con una zona especial de paso peatonal. Ahora bien, se destaca de las pruebas aportadas que algunas barandas han sido afectadas por choques vehiculares y no han sido objeto de mantenimiento, otras se encuentran desajustadas y pierden continuidad horizontal, además, los bordillos en los que se encuentran ancladas presentan daños y desprendimientos que dejan al descubierto la estructura de anclaje de las barandas, reduciendo así su estabilidad y capacidad de absorción de la fuerza de un eventual choque, con la posible caída de vehículos.

De acuerdo con ello, la Sala encuentra acreditada la ***amenaza*** del derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad. Si bien es cierto el municipio de Tunja sostiene que el informe técnico elaborado en septiembre de 2018 por ingeniero especialista en estructuras de la Secretaría de Infraestructura concluyó que esta se encuentra en buenas condiciones, también lo es que el informe elaborado por el INVIAS, no solamente es posterior *-octubre de 2020-*, sino que observó con detalle otros componentes de la estructura que presentan un deterioro cuya intervención redunda en la seguridad de los usuarios.

Así las cosas, se destaca la naturaleza preventiva de la acción popular, de donde se desprende que su prosperidad no está determinada por la acreditación de la materialización del daño o la vulneración del derecho colectivo. En consecuencia, se confirmará la sentencia de primera instancia, aclarando que se acreditó la amenaza, más no la vulneración del derecho colectivo ya mencionado, así mismo, se modificarán las órdenes para limitar los estudios a realizar, únicamente al de seguridad vial y las intervenciones menores que se requieren para rehabilitar los componentes de barandas, señalización y bordillos, según las recomendaciones dadas en los informes técnicos ya referidos, toda vez que tales daños dan cuenta de la omisión de mantenimiento por parte del ente territorial.

Finalmente, en cuanto al argumento de la apelación del actor popular, se pone de presente que en los términos del artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en materia de costas en acciones populares, el juez aplicará las normas de procedimiento civil. Así, el artículo 366 del CGP señala que, para efectos de la liquidación de las costas, la fijación del valor de las agencias en derecho corre a cargo del juez o magistrado sustanciador y de acuerdo con las pautas o criterios establecidos en el numeral 4 del mismo artículo 366. Frente a este tópico, resta por dilucidar en qué momento procesal el juez o magistrado sustanciador debe fijar el valor de las agencias en derecho. Cabe recordar que la condena en costas debe hacerse en la sentencia, pero ello no implica que allí también deba quedar consignado el quantum de las agencias en derecho, atendiendo las reglas sobre la impugnación del monto de las expensas y agencias en derecho que se encuentran reguladas en el numeral 5 del ya citado artículo 366.

Según el referido numeral, la liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho sólo pueden controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación, recursos que deberán estar dirigidos contra el auto que aprueba la liquidación de costas. Con fundamento en estas reglas de impugnación, ni el juez de primera instancia ni el *Ad quem* podrían en la sentencia de condena fijar el quantum de las expensas y de las agencias en derecho, por las siguientes razones, i) porque quien hace la liquidación de manera concentrada (expensas y agencias) es el juzgado o el tribunal que haya conocido del proceso en primera instancia, ii) porque la liquidación sólo puede hacerse cuando el proceso finalice definitivamente, no antes, iii) porque la liquidación debe aprobarse mediante auto y allí deberá quedar consignadas todas las sumas por concepto de expensas y agencias en derecho de manera concentrada, iv) porque el referido auto aprobatorio es susceptible de reposición y apelación.

En otras palabras, el trámite de liquidación de costas y agencias en derecho es de doble instancia, además, la regla de unificación prevista por el Consejo de Estado y citada aquí por el actor como vulnerada, no señala que las agencias en derecho en acciones populares, deban fijarse en la sentencia, no siendo de recibo el argumento de que siempre el despacho de instancia acostumbra a fijar el monto mínimo. Por lo anterior, se confirmará en este aspecto la decisión apelada.

Como quiera que no está en duda ni se debate que el municipio de Tunja es el propietario del viaducto, se tiene como responsable de la amenaza del derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, razón por la cual se le ordenará:

* En el término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, adelantar estudio de seguridad vial en relación con el viaducto Juan Nepomuceno Niño de Tunja, un punto a tener en cuenta será la necesidad de

instalar barandas en la salida de la vía norte -sur a la calle 24.

* Cumplido lo anterior, en el término de ocho (8) meses siguientes, el municipio de Tunja deberá adelantar los trámites administrativos, presupuestales y/o contractuales necesarios para iniciar y culminar satisfactoriamente la ejecución las obras e intervenciones que deriven del mencionado estudio.
* Sin perjuicio de ello, atendiendo lo probado en el proceso, el municipio de Tunja deberá, dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, proceder a instalar las señales de tránsito a que haya lugar en las que se indique el límite de velocidad de los usuarios del viaducto.
* En el mismo término previamente indicado, deberá realizar las labores de mantenimiento y rehabilitación de las barandas y bordillos, atendiendo las observaciones previstas en el informe técnico elaborado por el INVIAS, pero sin limitarse a ellas.

# DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la sentenciadel 31 de enero de 2022 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Tunja, salvo los los numerales **tercero** y **cuarto** que **SE MODIFICAN**, así:

**“TERCERO**.- Declarar que el municipio de Tunja, en relación con estado del viaducto Juan Nepomuceno Niño, ***amenaza*** el derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, de acuerdo a lo expuesto en precedencia.

**CUARTO**.- Para la protección del mencionado derecho colectivo, **ORDENAR** al municipio de Tunja que:

* En el término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, lleve a cabo estudio de seguridad vial en relación con el viaducto Juan Nepomuceno Niño de Tunja, un punto a tener en cuenta será la necesidad de instalar barandas en la salida de la vía norte -sur a la calle 24.
* Cumplido lo anterior, en el término de ocho (8) meses siguientes, el municipio de Tunja deberá adelantar los trámites administrativos, presupuestales y/o contractuales necesarios para iniciar y culminar satisfactoriamente la ejecución las obras e intervenciones que deriven del mencionado estudio.
* Sin perjuicio de ello, atendiendo lo probado en el proceso, el municipio de Tunja deberá dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, proceder a instalar las señales de tránsito a que haya lugar en las que se indique el límite de velocidad de los usuarios del viaducto.
* En el mismo término previamente indicado, deberá realizar las labores de mantenimiento y rehabilitación de las barandas y bordillos, atendiendo las observaciones previstas en el informe técnico elaborado por el INVIAS, pero sin limitarse a ellas.

**SEGUNDO.- SIN** condena en costas en esta instancia.

**TERCERO.-** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen y de ello déjese registro en el Sistema “SAMAI”.

*Esta Sentencia fue estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 1, de la fecha.*

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*(Firmado electrónicamente en SAMAI)*

## FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

*(Firmado electrónicamente en SAMAI)*

## LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado

*(Firmado electrónicamente en SAMAI)*

## DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO

Magistrado

**Constancia:** “La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados integrantes de la Sala en la Plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA”.

Diana

1. Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencia del 5 de mayo de 2019, rad. No. 05001-23-33-000-2015-02397-01(AP). [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Constitucional, T-710 de 2008. Consejo de Estado- Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, sentencia del 28 de marzo de 2014, radicación número: 25000-23-27-000-200190479-01(AP), entre otras. [↑](#footnote-ref-2)
3. CP. Dra. Nubia Margoth Peña Garzón, Radicación 85001-23-33-000-2018-00145-01(AP). [↑](#footnote-ref-3)
4. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 24 de septiembre de 2020, Rad. N.º 201700369-01 (AP) C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés y Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 25 de abril de 2019. Rad. N.º 85001-23-33-000-2018-00117-01. C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés. [↑](#footnote-ref-4)