



Yopal, cinco (05) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Ref.: POPULAR. Fallo. Deterioro de la malla vial del municipio de Yopal. Goce o uso seguro de las vías públicas. Obligaciones de Casanare: vínculo obligacional voluntario y principios de concurrencia y complementariedad. Colaboración armónica entre entes territoriales: planeación técnica y programación de trabajos, responsabilidades de autoridades administrativas. Levanta medida cautelar (contratación de obras paralelas). Medidas a corto (mantenimiento vial) y largo plazo (rehabilitación o reconstrucción de malla vial que cumplió vida útil). Presunto agravio a moralidad administrativa y patrimonio público por duplicidad de contratos de consultoría: carga de prueba respecto de análisis técnico de sus objetos y alcances.

Demandantes: JAIRO ERNESTO PINTO RINCÓN y OROMAIRO AVELLA BALLESTEROS  
Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE y MUNICIPIO DE YOPAL  
Terceros: MANUEL HUMBERTO CORREDOR CASTELLANOS y ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE INGENIEROS DE TRANSPORTES Y VÍAS – ACET  
Radicación: 850012333002-2016-00197-00

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

#### ASUNTO POR RESOLVER

Se trata de proferir sentencia en el asunto popular de la referencia relativo a la problemática de deterioro y falta de mantenimiento de la malla vial urbana del municipio de Yopal y sus elementos estructurales, así como al presunto menoscabo de patrimonio público y de la moralidad administrativa por la suscripción por parte de dicho ente territorial de los convenios de cooperación 1004 de 2015 y 1601 de 2015, respecto de los cuales se reprocha tener objetos similares a varios contratos celebrados previamente y con deficiencias en los productos obtenidos.

#### HECHOS RELEVANTES

Los actores populares<sup>1</sup> procuran la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, goce del espacio público y acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, vulnerados por la afectación de la infraestructura de la malla vial del municipio de Yopal.

Indicaron que la infraestructura vial se encuentra en estado de avanzado deterioro, especialmente las vías principales o de alto flujo vehicular; tampoco se cuenta con zonas seguras o espacios apropiados para el tránsito de peatones, lo cual se ve reflejado en altos índices de accidentalidad.

<sup>1</sup> Integrantes de la veeduría que tiene como objeto: *Ejercer vigilancia y control ciudadano frente a la gestión e inversión de recursos, por parte de la Alcaldía Municipal de Yopal, a través de las Secretarías de Tránsito y de Obras Públicas, en lo concerniente al Plan Integral de Movilidad, estado de la malla vial, señalización y demarcación del sistema semafórico y en general, todo lo relacionado con la movilidad en las vías, seguridad y prevención de accidentes de tránsito y rutas de transporte público.*

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
POPULAR 850012333002-2016-00197-00 Pág. 2

Adujeron que el Ministerio de Transporte, como ente rector de las políticas públicas de transporte y seguridad en todas las vías del territorio nacional, no ha intervenido en la problemática planteada respecto de la malla vial del municipio de Yopal.

También invocaron presunto detrimento patrimonial acaecido con la suscripción de los convenios de cooperación 1004 de 2015 y 1601 de 2015<sup>2</sup>; el primero, por tener objeto similar a los celebrados en los años anteriores y el segundo, por las deficiencias en torno a la calidad de las obras realizadas. Resaltaron que para las vigencias 2013 a 2015 fueron celebrados múltiples contratos con objetos similares y para ejecutarse en tiempo "record"<sup>3</sup>.

DESCRIPCIÓN DE LA ACTUACIÓN

Fecha	Actividad procesal	Folio
02-09-2016	Reparto. Se ordenó incorporar copia de las sentencias de primera y segunda instancia proferidas dentro del asunto 850012333001-2013-00220-01.	58 tomo I
10-10-2016	Se rechazó parcialmente la demanda en cuanto a presuntas deficiencias en la infraestructura y semáforos en el municipio de Yopal, así como respecto del servicio de transporte público municipal (rutas y frecuencia) en el área urbana de la ciudad y señalización y demarcación vial del perímetro urbano en guarda de la seguridad y de la movilidad, por preexistir proceso y fallo relativo a esas temáticas.  Se admitió parcialmente en lo relativo a presunto deterioro de la malla vial de Yopal y sus elementos estructurales en los sitios o puntos que puedan identificarse en las imágenes fotográficas que se acompañaron al escrito de corrección de la demanda y los demás que se establezcan en el periodo probatorio; así como al presunto menoscabo del patrimonio público y de la moralidad administrativa por la suscripción del convenio de cooperación 1004 de 2015 y del contrato de obra 1601 de 2015.  Ordenó la vinculación como interesados por pasiva, por probable interés directo en las resultas del juicio, de Manuel Humberto Corredor Castellanos y de la Asociación Colombiana de Ingenieros de Transportes y Vías – ACET, con quienes Yopal suscribió el contrato de obra y el convenio aludidos.	121 tomo I
01-12-2016	Se tuvo por contestada la demanda por parte de la Nación – Ministerio de Transporte; municipio de Yopal; Manuel Humberto Corredor Castellanos y Asociación Colombiana de Ingenieros de Transporte y Vías – ACIT. Se convocó a las partes a la audiencia especial de pacto de cumplimiento.	518 tomo III
24-01-2017	Audiencia de pacto de cumplimiento. Se declaró fallida por inasistencia del municipio de Yopal.	533 tomo III
26-01-2017	Se declara fundada la causal de impedimento del agente del Ministerio Público.	543 tomo III
09-03-2017	Decreto general de pruebas. 1º requerimientos de documental: Secretaría de Tránsito y Transporte de Yopal (antecedentes de proceso de cooperación 1004 de 2015 PIMUR –Yopal y del contrato de consultoría 754 del 07/06/2013). 2º Testimonial. 3º Inspección judicial con pericia (perito: Secretaría de Obras Públicas de Casanare).	638 tomo III
28-03-2017	Audiencia de pruebas. Testimonios de <i>Carlos Albeiro Castro</i> y <i>Elsa Aguilar Rodríguez</i> . Se adicionó el decreto general de pruebas. Se amplió el requerimiento al municipio de Yopal para que respecto de los contratos relacionados por la parte actora en la demanda, remitiera las memorias contractuales (estudios previos; textos de convenios; actas de terminación y liquidación).	665 tomo III
02-05-2017	Se constató que el recaudo documental estaba incompleto. Se requirió a Yopal	734

<sup>2</sup> Suscritos entre Yopal y ACIT Casanare.

<sup>3</sup> Contratos 1106 de 2013, 754 de 2013, 1601 de 2015, 1584 de 2014, 1593 de 2014, 1180 de 2013, 1455 e 2013 y 1254 de 2012 con plazos que oscilan entre 10 días y 3 meses (fol. 3 – demanda).

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
POPULAR 850012333002-2016-00197-00 Pág. 3

	para que remitiera en medio digital todos los contratos aludidos a folio 3 de la demanda junto con las memorias contractuales que indica el numeral 3.1 del decreto general de pruebas. Se le ordenó precisar los resultados de los procesos decisorios de la Administración con productos concretos.	Tomo III
29-06-2017	Se requirió a la Defensoría del Pueblo – Fondo para la Defensa de Derechos e Intereses Colectivos para que realizara el depósito de gastos que le fue impuesto en el decreto general de pruebas.	806 tomo IV
02-08-2017	Se fijó fecha para inspección judicial.	813 tomo IV
25-08-2017	<b>Inspección Judicial.</b> Se ordenó al municipio de Yopal, en coordinación con el alcalde y responsabilidad directa de la Secretaría de Obras Públicas de la Oficina Asesora de Planeación, presentar informe ejecutivo con la planeación de los trabajos que están en ejecución y que tenga previsto ejecutar a corto y mediano plazo para resolver los puntos críticos de la movilidad de la ciudad y resumen ejecutivo de la planeación que esté haciendo la municipalidad para presentación del proyecto para eventual financiación vía recursos OCAD. Se requirió al departamento de Casanare para que remitiera <b>resumen ejecutivo del proyecto y estado de cosas de la inversión que presuntamente hará Casanare en la malla vial de Yopal.</b>	831 tomo IV
07-09-2017	Primer informe pericial.	849 tomo IV
25-09-2017	<b>Vincula como interesado integrante de la cuerda pasiva al departamento de Casanare. Corre traslado a las partes del informe de pericia.</b>	926 tomo IV
26-10-2017	Tiene por contestada la demanda por el departamento de Casanare; se tienen como prueba los documentos aportados, se corrió traslado de los mismos y se convocó audiencia de sustentación y contradicción del informe pericial.	955 tomo IV
23-11-2017	<b>Audiencia de sustentación y contradicción del dictamen pericial.</b> Se dispuso que Casanare y Yopal a través de las secretarías técnicas que manejan el tema debían rendir informe ejecutivo en el que se resumiera el diagnóstico que precede a la solución que tienen previsto ejecutar, el alcance de dicha solución en términos de cobertura (kilómetros por intervenir) y la vida útil esperada de cada intervención (cuadro comparativo). <b>Se ordenó informe complementario del perito.</b>	961 tomo IV
30-11-2017	Se requirió al perito para que profundizara el estudio de pericia y rindiera informe complementario.	973 tomo IV
13-02-2018	Convoca continuación de la audiencia de pruebas, para culminar sustentación y contradicción de pericia.	1051 tomo V
23-02-2018	<b>Audiencia de sustentación y contradicción de pericia.</b> Se requirió a Casanare y a Yopal para que en la primera semana de abril de 2018 presentaran al Tribunal resumen ejecutivo en el que precisaran: i) cuáles son las áreas por intervenir por cada entidad territorial con los procesos contractuales que tienen previstos; ii) resumen ejecutivo de la sustentación técnica; iii) cálculo de la vida útil de los pavimentos; iv) conforme a qué criterios se hace el cálculo; v) verificación técnica que permita descartar el riesgo de yuxtaposición de los objetos contractuales.	1057 tomo V
01-03-2018	<b>Decreto medida cautelar.</b> Ordena al alcalde de Yopal y al gobernador de Casanare, abstenerse de abrir o suspender los procesos precontractuales o contractuales tendientes a ejecutar las obras propuestas en los 2 proyectos aprobados por el OCAD departamental de Casanare denominados <i>mejoramiento de la malla vial del municipio de Yopal.</i>	1068 tomo V
22-03-2018	Rechaza por improcedente el recurso de reposición presentado por el departamento de Casanare contra el auto del 01/03/2018 que decretó medida cautelar.	1098 tomo IV
02-05-2018	Se ordena dar cumplimiento al auto proferido en la audiencia de pruebas del 23/02/2018 respecto de los informes allegados por Casanare y Yopal y se requirió al perito para que los examinara y precisara su <b>concepto técnico</b> respecto de la suficiencia de soluciones previstas para superar el estado de cosas a que aludió el dictamen y si los proyectos son compatibles sin yuxtaposición de tramos.	1034 tomo V
29-05-2018	Declara clausurado el período probatorio. Corre traslado a las partes para que presenten conclusiones.	1075 tomo V
18-06-2018	Ingresa al despacho del ponente para fallo.	1192 tomo V

TEORÍAS DE CASO: POSICIONES DE LAS PARTES Y ALEGATOS

1ª Actores populares (demanda) (fol.1 tomo I). Indicaron que en el SECOP se aprecian múltiples inversiones para realizar estudios y diagnósticos de la infraestructura y seguridad vial, entre los cuales se destaca el convenio de cooperación 1004 de 2015 suscrito con la Asociación Colombiana de Ingenieros de Transportes y Vías – ACIT con el objeto de *aunar esfuerzos para desarrollar el diagnóstico y formulación del Plan Integrado de Movilidad Urbana y Rural PIMUR de Yopal*, así como varios contratos con objetos similares que fueron celebrados al finalizar las vigencias fiscales y ejecutados en corto tiempo.

Señalaron que son evidentes las falencias en la calidad de las obras y que se ha originado un gran deterioro de las vías de alto flujo del municipio de Yopal; no se cuenta con infraestructura adecuada ni zonas seguras para el tránsito de peatones y el Ministerio de Transporte no ha intervenido como ente rector de las políticas públicas de transporte y seguridad.

En sus alegatos (fol.1163 tomo V). Aludieron al convenio de cooperación 1004 de 2015, señalaron que aún no se tiene noticia al respecto (diagnóstico del Plan Integrado de Movilidad Urbano y Rural de Yopal), elemento esencial que contribuiría a solucionar la problemática de movilidad, como quiera que sus principales actividades corresponden a la elaboración del Plan de Tránsito del municipio de Yopal y Plan de Seguridad Vial. Dicha omisión amenaza la seguridad pública y ocasiona menoscabo del patrimonio público. El mencionado convenio fue suscrito en el mes de junio de 2015, con plazo de ejecución de 8 meses, ampliado por 3 meses más, sin que se sepa nada acerca del resultado de dicha consultoría.

Respecto del deterioro de la malla vial, indicaron que es evidente la ausencia de acciones concretas para solucionar dicha problemática. A la fecha no se sabe con precisión cuales son las vías por intervenir y no hay soportes técnicos para identificar y priorizar los ejes viales.

2ª Municipio de Yopal (fol.181 tomo I). Se opuso a la prosperidad de las pretensiones y propuso como **excepciones** las que denominó: i) falta de precisión y prueba de los hechos relacionados, y ii) no vulneración o menoscabo del patrimonio público y la moralidad administrativa.

Frente al convenio 1004 de 2015 señaló que a través del mismo se pretende que la ciudad cuente con un Plan Integrado de Movilidad Urbana y Rural -PIMUR- y a la fecha existe gran avance en su ejecución. No es cierto que fue celebrado sin observación de los requisitos de ley y mucho menos que se esté ejecutando en condiciones irregulares; precisó que ya fue suscrita acta de terminación y se espera su liquidación.

Respecto del contrato 1601 de 2015 adujo que fue suscrito y ejecutado de manera legal y aporta CD con la información relativa al mismo para que se corrobore por el Tribunal.

Argumentó que la Administración ha efectuado inversiones para el mejoramiento de la malla vial urbana para su mantenimiento y rehabilitación; ello a través del programa de bacheo. Preciso que se suspenden los trabajos durante la temporada invernal pero los mismos continúan en verano.

En alegatos (fol.1177 tomo V) ratificó los argumentos previos. Preciso que se han realizado varias acciones con el fin de recuperar las vías en mal estado. El proyecto del municipio de Yopal

tiene por objeto la construcción de la pavimentación y obras de urbanismo de algunas vías de las comunas 1, 3, 4 y 5 del municipio de Yopal. Mencionó las obras previstas en los barrios Covisedca, Seduca, Villa del Prado, 20 de Julio, la Esperanza, el Mastranto, Cataluña, Maranatha y San Martín.

Adujo que se han realizado actividades de mantenimiento y rehabilitación de la malla vial y que el convenio 1004 de 2015 (PIMUR) ya se encuentra en etapa de recibo final del producto y liquidación del convenio. Mediante el PIMUR se atenderán de manera oportuna y eficiente las necesidades que se presentan en la ciudad.

3ª Departamento de Casanare (fol.930 tomo IV). Indicó que no ejerce control jerárquico o de tutela sobre la administración de Yopal, por lo que la contratación que realice para cumplir sus funciones constitucionales y legales es responsabilidad exclusiva de dicha entidad. Es competencia del municipio garantizar el goce del espacio público, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y el acceso a los servicios públicos.

Resaltó que hacen parte de la infraestructura vial las vías urbanas de los municipios, los que son competentes para su mantenimiento pues gozan de autonomía administrativa; sin embargo, se dejó una partida que fue puesta en consideración del OCAD departamental, proyecto denominado *mejoramiento de la malla vial de Yopal*, el cual fue viabilizado, priorizado y aprobado.

Presentó como **excepción** la inexistencia de la obligación legal de mantener la malla vial de los municipios, como quiera que las vías urbanas hacen parte de la infraestructura municipal.

En conclusiones (fol.1165 tomo V) reiteró los argumentos de su contestación; resaltó que es al municipio al que le corresponde el mantenimiento de sus vías. Pese a esto, desde el mes de julio de 2017 se encontró plenamente justificada la necesidad de intervención de la malla vial del municipio de Yopal, documento que delimita las vías escogidas según criterios de movilidad segura, accidentalidad y desarrollo económico. La ficha MGA fue objeto de conceptos favorables del Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación en los que se incluyeron los diferentes aspectos técnicos en el alcance y localización del proyecto *mejoramiento de la malla vial del municipio de Yopal* por valor de \$32.916.317.310, con tiempo de ejecución de 16 meses, con el fin de cubrir un total de 13.05 KM, lo cual fue aprobado por la mesa técnica del OCAD el 10/08/2017.

Aludió a los proyectos que están en ejecución, en etapa precontractual y en revisión para presentar a Planeación Nacional, adelantados por el departamento en los que se tiene previsto intervenir las vías de Yopal (fol.1174) y resaltó que los ejes viales definidos por el departamento sí corresponden a vías principales. No existe traslape de vías con aquellas por ejecutar por cuenta del municipio de Yopal.

4ª Nación – Ministerio de Transporte (fol.141 tomo I). Precisó que: i) el convenio de cooperación 1004 de 2015 fue suscrito entre Yopal y la ACIT capítulo Casanare, ii) ese Ministerio no tiene entre sus funciones ser organismo de vigilancia y control, función que ejerce la Superintendencia de Puertos y Transportes (Decreto 1016 de 2000), iii) al Ministerio en cumplimiento de la Ley 1503 de 2011 y los Decretos 2851 de 2013 y 087 de 2011 le compete formular políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte y la infraestructura de los modos de su competencia.

Propuso como excepciones: i) falta de legitimación en la causa por pasiva: por no haber suscrito el contrato censurado y estar excluida de la demanda la pretensión relativa a ese Ministerio; ii) de las demás pretensiones no tiene ninguna responsabilidad ya que son de resorte del municipio de Yopal y su Secretaría de Tránsito y Transporte.

En alegaciones (fol.1149) reiteró los anteriores argumentos de defensa.

5ª Asociación Colombiana de Ingenieros de Transporte y Vías y Profesiones afines – ACIT (Capítulo Casanare) (fol.373). Resaltó que es una entidad sin ánimo de lucro de trayectoria nacional que debe canalizar esfuerzos con otras entidades para la realización de obras de infraestructura vial, asesoría y consultoría de todo lo relacionado con la movilidad en Colombia. El capítulo Casanare fue creado en el año 2003 y cuenta con personal capacitado y especializado en la materia.

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones y propuso como **excepción** la que denominó inexistencia de afectación de los derechos colectivos objeto de amparo. Argumentó que los convenios 1004 y 1601 de 2015 fueron celebrados para atender necesidades locales, acorde con la planeación propia de la contratación y con observancia de la normatividad vigente. Frente a las fotos aportadas con el libelo, indicó que no son idóneas para probar presunto menoscabo al patrimonio.

En conclusiones (fol.1157) se ratificó en los argumentos de la contestación. Insistió en que el convenio de cooperación 1004 de 2015 y el contrato de obra 1601 de 2015 tienen objetivos diferentes. Señaló que ya se firmó acta de recibo final del convenio 101.19.1004 de 2015 y se dio por terminado y cumplido el objeto del contrato. Adjuntó acta de recibo final (fol.1155).

6ª Manuel Humberto Corredor Castellanos (fol.300 tomo I). Propuso como excepciones: i) falta de legitimación en la causa por pasiva, e ii) inexistencia de la afectación de los derechos colectivos mencionados. Solicitó la desvinculación del trámite, por no ser contratista del convenio ni del contrato censurados; tampoco es representante legal de la sociedad que los firma, simplemente fue coordinador del proyecto, luego no tiene la mínima posibilidad de violar los derechos colectivos objeto de amparo.

Resaltó que el contrato 1601 de 2015 tuvo como objeto realizar el estudio de tránsito y transporte para la semaforización de 50 intersecciones priorizadas por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Yopal. Dentro de las actividades previstas se encontraba entregar el estudio para resolver 24 nuevas intersecciones viales y el análisis de las 26 existentes, para mejorar la movilidad en Yopal. Explicó que cuando se instalan nuevas intersecciones semaforizadas, las existentes deben ser adecuadas a la nueva programación de tiempo, espacio y coordinación para que entren en consonancia unas con otras, de lo contrario se generaría caos en la movilidad.

Precisó que en los informes de auditoría no se habla de mala calidad de las obras sino de cantidades que faltó ejecutar (reemplazo de tornillería, limpieza de cajas que no habían sido identificadas en las visita, pintura, entre otras); sin embargo, se acordó en un mes entregar los ítems a satisfacción y se programó visita para el 9/10/16. Se invitó al señor Oromairo Avella pero no acudió y posteriormente la Secretaría de Tránsito expidió certificado de cumplimiento de las obras restantes.

Respecto del contrato 754 de 2013, señaló que su objeto fue realizar diagnóstico de señalización vial del casco urbano, corregimientos de Morichal, Tilodirán, La Chaparrera y

las vías que conducen a Tacarimena, La Calceta y Matepantano, contrato terminado y liquidado por mutuo acuerdo el 28 de agosto de 2013. En las actividades del contratista se previó la realización del inventario de señalización vertical, horizontal y de otros dispositivos de control de tránsito existentes en Yopal, mediante recorrido a todas las vías del casco urbano, corregimientos y vías objeto del contrato, y ii) presentación de la metodología para el diagnóstico y formulación del Plan Integrado de Movilidad Urbana de Yopal.

Frente al convenio 1004 de 2015 indicó que se suscribió acta de terminación el 2 de marzo de 2016; resaltó que el plazo inicial fue ampliado, mas no el valor, ya que fue necesario incluir en el PIMUR la zona de expansión 2 que no se tuvo en cuenta inicialmente.

Sostuvo que se puede entender que la movilidad en todas partes del mundo es dinámica y por ello se realizan contratos que permitan darle el flujo, organización y expansión para el desarrollo de la localidad donde se escenifica. Yopal ha tenido un crecimiento poblacional.

En *alegatos* (fol. 1156) insistió en que no es parte contractual del convenio 1004 de 2015. Solo se ha desempeñado como uno más de los profesionales que laboran para la Asociación de Ingenieros de Transporte y Vías – ACIT.

## CONSIDERACIONES

1ª *Control procesal*. Examinado el ritual según lo ordenado en el art. 29 de la Carta y los principios relativos a la dirección judicial del trámite (arts. 132 C.G. del P. y 207 CPACA) se ha encontrado acorde al ordenamiento procesal; las partes no hicieron reparos en torno a los presupuestos de procedibilidad, ni de oficio se vislumbra necesidad de saneamiento. Se proveerá decisión de mérito, puesto que el medio de control se instauró oportunamente contra varios centros presupuestales y de responsabilidad con personería jurídica, debidamente representados y legitimados por pasiva.

### 1.1 *Excepciones instrumentales*.

1.1.1 *Casanare opuso inexistencia de obligación legal* de atender la problemática vial objeto del proceso; esto es, discute la legitimación material por pasiva. Pese a que, en principio, pudiera ser fundada como se indicará en el marco teórico, *voluntariamente* se obligó a ejecutar trabajos en la malla vial urbana de Yopal y en virtud de ello fue vinculado y deberá estarse a lo que disponga el fallo.

1.1.2 La *Nación (Ministerio de Transporte)* expuso similares reparos; serán acogidos porque efectivamente el deber de construir, rehabilitar o mantener vías públicas urbanas concierne a los municipios, sin que el poder regulatorio (fijar políticas públicas) en lo relativo al servicio de transporte terrestre en el país lleve consigo tener que participar en la concepción, planeación, financiación o ejecución de proyectos de ese tipo, salvo específicas necesidades de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad, que no hicieron parte de la teoría de caso de la demanda ni de las defensas. Se declarará su falta de legitimación material por pasiva.

1.1.3 El ciudadano *Manuel Humberto Corredor Castellanos* también acudió a esa defensa; precisó que participó en la ejecución del convenio Yopal – ACIT (1004 de 2015), relativo al PIMUR, como uno de los profesionales del equipo contratista, pero no fue representante

legal, ni tuvo poder de disposición que pudiera convertirlo en ofensor de derechos colectivos, por acción o por omisión. Esa oposición es fundada y así se declarará, para excluirlo de los efectos del fallo, pues efectivamente la representación la tuvo otra persona (Rover Abril Albarracín).

## 2ª Reseña de medios. Presupuestos fácticos

### 2.1 Actividades ya contratadas por el municipio de Yopal (fuentes documentales)

2.1.1 Por medio de comunicación 150.53.850 presentada al Tribunal el 26 de abril de 2017 (fol.702) remitió:

- ✓ Resumen ejecutivo de las etapas contractuales del convenio de cooperación 1004 de 2015<sup>4</sup>; contrato de consultoría 754 de 2013<sup>5</sup> y convenio de cooperación 1601 de 2015<sup>6</sup>
- ✓ Informe final del convenio de cooperación 1004 de 2015: allega lo remitido por la interventoría – contrato interadministrativo 1005 de 2015 – (fol. 714). Producto en revisión con apoyo técnico.
- ✓ Informe final del contrato de consultoría 754 de 2013: no se localizó el producto entregado por el contratista. Solicita conceder plazo en aras de conseguirlo.
- ✓ Informe final convenio de cooperación 1601 de 2015: aludió a los productos recibidos; ubicación de intersecciones y descripción de la actividad realizada (fol.706).
- ✓ Resultados del proceso decisorio de acuerdo con los productos recibidos y estado de cosas: A) Convenio 1004 de 2015: producto entregado el 10 de febrero de 2017; para entonces se encontraba en etapa de revisión; no se ha liquidado; se requiere contratar apoyo técnico. No se han adoptado decisiones de fondo. B) Convenio 734 de 2013: se liquidó el 28 de agosto de 2013. No se ha localizado archivo final del contrato; solicita plazo para búsqueda. C) Convenio 1601 de 2015: el 19 de octubre de 2016 se liquidó.

2.1.2 Con el remitido anterior allegó en medio magnético las memorias contractuales de la etapa precontractual y contractual del convenio de cooperación 1004 de 2015; contrato de interventoría del PIMUR 1005 de 2015; contrato de consultoría 754 de 2013 y convenio de cooperación 1601 de 2015 (fol.733). Igualmente, obra pronunciamiento del municipio de Yopal acerca del estado de los contratos aludidos por la parte actora en su demanda folio 793 (tomo IV). Los dos bloques de evidencia se describen en orden cronológico y con agrupación temática, así:

- ✓ *Estudios relativos a señalización vial urbana y rural*

CONTRATO DE CONSULTORÍA 754 DE 2013				
OBJETO: "REALIZAR A TODO COSTO <u>DIAGNÓSTICO DE LA SEÑALIZACIÓN VIAL</u> DEL CASCO URBANO, CORREGIMIENTOS DE MORICHAL, TILODIRÁN, LA CHAPARRERA, Y LAS VÍAS QUE CONDUCEN A TACARIMENA, LA CALCETA, Y MATEPANTANO DEL MUNICIPIO DE YOPAL"				
CONTRATANTE: MUNICIPIO DE YOPAL				
COOPERANTE INGENIEROS	/	CONTRATISTA: DE TRANSPORTES Y VÍAS PROFESIONALES AFINES — ACIT	ASOCIACIÓN COLOMBIANA	DE
REPRESENTANTE LEGAL: ROVER ABRIL ALBARRACÍN				
FECHA DE SUSCRIPCIÓN: 07/06/2013				
PLAZO INICIAL: UN (01) MES O HASTA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL				

<sup>4</sup> Objeto: "Aunar esfuerzos para desarrollar el diagnóstico y formulación del Plan Integrado de Movilidad Urbana y Rural de Yopal – PIMUR".

<sup>5</sup> Objeto: "Realizar a todo costo diagnóstico de la señalización vial del casco urbano, corregimientos de Morichal, Tilodirán, La Chaparrera y las vías que conducen a Tacarimena, la Calceta y Matepantano del municipio de Yopal".

<sup>6</sup> Objeto: "Aunar esfuerzos técnicos, financieros y administrativos entre las partes para llevar a cabo el mantenimiento y el normal funcionamiento de semáforos para fortalecer el sistema de semaforización del municipio de Yopal".

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
POPULAR 850012333002-2016-00197-00 Pág. 9

FECHA DE INICIO: 28 DE JUNIO DE 2013
FECHA DE TERMINACIÓN: 27/07/2013
VALOR: \$26.666.460
ENTRADAS AL ALMACÉN MUNICIPAL: EL PRODUCTO DEL OBJETO CONTRACTUAL TUVO ENTRADA AL ALMACÉN MUNICIPAL No. 120.70.1.20130000076 DE FECHA: 30/09/2013
ACTA DE LIQUIDACIÓN: 28/08/2013 (PÁG.17/48 CD – fol.733). SE INDICÓ QUE EL CONTRATISTA EJECUTÓ EN UN 100% EL OBJETO CONTRACTUAL, CUMPLIENDO A CABALIDAD CON SUS OBLIGACIONES.

✓ Consultoría relativa al PIMUR

CONVENIO DE COOPERACIÓN 1004 DE 2015			
OBJETO: "AUNAR ESFUERZOS PARA DESARROLLAR EL <u>DIAGNÓSTICO Y FORMULACIÓN DEL PLAN INTEGRADO DE MOVILIDAD URBANA Y RURAL</u> " DE YOPAL- PIMUR DEL MUNICIPIO DE YOPAL"			
CONTRATANTE: MUNICIPIO DE YOPAL			
COOPERANTE	/	CONTRATISTA:	ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE INGENIERO TRANSPORTES Y VÍAS PROFESIONALES AFINES — ACIT
REPRESENTANTE LEGAL: ROVER ABRIL ALBARRACÍN			
FECHA DE SUSCRIPCIÓN: 19/06/2015			
PLAZO INICIAL: SEIS (6) MESES			
FECHA DE INICIO: 03/07/2015			
FECHA DE TERMINACIÓN INICIAL: 04/12/2015			
ADICIONAL EN PLAZO: DOS (2) MESES DE FECHA: 04/12/2015			
FECHA FINAL DE TERMINACIÓN (pág. 97-100) CD (fol. 733): DOS (2) DE MARZO DE 2016. SE SUSCRIBIÓ ACTA DE TERMINACIÓN POR VENCIMIENTO DE PLAZO, MAS NO POR CUMPLIR CABALMENTE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES. SE DEJARON OBSERVACIONES: "falta informe correspondiente a la fase III. Formulación del Plan Integral de Movilidad Urbana y Rural (se encuentra en proceso de revisión por parte de la interventoría y del anovo a la supervisión)". Se requiere anovo técnico para la revisión.			
VALOR TOTAL DEL CONVENIO: \$1.332.623.374			
Estado de cosas actual: Revisión del producto final.			
Producto: Se desarrollaron 3 actividades para el proceso de formulación y estructuración del PIMUR. Actividad 1: Elaborar el Plan de Tránsito y Movilidad Urbana y Rural del municipio de Yopal. Actividad 2: Estructuración del sistema de transporte público de pasajeros urbano y rural del municipio de Yopal. Actividad 3: Diagnóstico y formulación del plan de seguridad urbana y rural de Yopal (fol.714).			
<u>Actividad 1:</u> Contiene, entre otros, los siguientes temas dentro del <u>diagnóstico</u> : recopilación y análisis de la información, estudio de carga, planeación en materia de movilidad, alcances de la entidad territorial, normatividad existente en el municipio en materia de movilidad, adaptabilidad del plan de movilidad con el medio ambiente, análisis del sistema de ordenamiento territorial vigente, análisis de la red vial rural, diagnóstico de tránsito, diagnóstico infraestructura vial urbana y rural, volúmenes vehiculares, intersecciones semafóricas, ciclo carriles, señalización, manejo de tránsito en obras, estacionamientos, inventario de parqueaderos, transporte y diagnóstico financiero del municipio. Dentro de la <u>formulación</u> de dicho plan de tránsito se incluyeron las siguientes actividades: logística y carga, estacionamientos, caracterización de la movilidad en el municipio de Yopal, optimización de la red semafórica, transporte intermunicipal, movilidad sostenible, espacio público para la movilidad, plan de inversiones y acto administrativo para adoptar PIMUR.			
<u>Actividad 2:</u> Para la estructuración del transporte público se hizo referencia a los prestadores del servicio de transporte público, sistema Tuyo, caracterización de la demanda, rutas, construcción, rehabilitación o mantenimiento de vías, paraderos, terminales de transporte, estructura institucional para la implementación, planeación, control, regulación y vigilancia, diseño financiero.			

✓ Relacionados con obras públicas de señalización y demarcación vial (malla urbana)

Contrato	Objeto	Estado actual	Producto <sup>7</sup>
1254 de 2012	Realizar la señalización vial horizontal y vertical a todo	Liquidado el 31/12/2012	Demarcación línea continua de 12 cm. Pintura acrílica en varias

<sup>7</sup> En el acápite de conclusiones probatorias se especifican los tramos en los que se realizaron las intervenciones.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
POPULAR 850012333002-2016-00197-00 Pág. 10

	costo de las vías de la cabecera municipal priorizadas por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Yopal. Valor del contrato: \$439.922.482		direcciones (fol.801); demarcación línea antibloqueo de 30 cm; demarcación vial horizontal en pintura tipo tráfico para señales tipo cebra, pare, giros y sentidos viales; estoperol plástico inyectado en varios tramos, tachón reflectivo, tacha bidireccional instalada en sitios donde están ubicados reductores de velocidad; señal vertical de tránsito; imprimación en concreto para demarcación vial (líneas de demarcación con pintura acrílica y señales horizontales en pintura tipo tráfico).
1455 de 2013	Demarcación y señalización vial horizontal y vertical en el municipio de Yopal. Valor del contrato: \$235.192.180	Liquidado el 30/12/2013	Instalación de resaltos de alta resistencia con pernos (reductores de velocidad) en varios tramos de las vías de Yopal (fol.794); instalación de tachas reflectivas bidireccionales; líneas de demarcación con pintura acrílica; demarcación vial – señales horizontales en pintura (cebras, pares, sentido de vías, giros); señales verticales preventivas y reglamentarias.

✓ Aspectos de la semaforización e intersecciones viales

Contrato	Objeto	Estado actual	Producto <sup>8</sup>
1180 de 2013	Adquisición de insumos para el mantenimiento de puntos semafóricos del municipio de Yopal y comparenderas electrónicas. Valor del contrato: \$295.753.785	Suministro de 41 elementos. Liquidado el 27/11/2013	Dentro de los elementos suministrados se destacan: cableado, tarjetas interfases de potencia, lámparas LED y bombillos incandescentes (lista fol. 799).
1584 de 2014	Fortalecer el sistema de semaforización vial, realizando mantenimiento correctivo a 26 intersecciones semaforizadas. Valor del contrato: \$149.991.133.	Liquidado el 31/12/2014	Limpieza interna y externa a 26 equipos controladores de Yopal; limpieza de memoria, actualización de software y cambio de batería de reloj a los 16 equipos IMATIC-COVA; suministro e instalación de tarjetas de potencia, postes, cables encauchetados, semáforos, lámparas o sistemas de iluminación, caperuzas para semáforos, acometidas eléctricas para equipos de control, pedestales para equipos de control. Demarcación horizontal intersecciones semafóricas. Demarcación de 26 intersecciones semafóricas (fol.797).

<sup>8</sup> Igual tratamiento al que antecede.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
**POPULAR 850012333002-2016-00197-00 Pág. 11**

CONVENIO DE COOPERACIÓN No. 1601 DE 2015
OBJETO: "AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, FINANCIEROS, Y ADMINISTRATIVOS ENTRE LAS PARTES PARA LLEVAR A CABO EL MANTENIMIENTO Y EL NORMAL FUNCIONAMIENTO DE LOS SEMÁFOROS PARA FORTALECER EL SISTEMA DE SEMAFORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE YOPAL"
CONTRATANTE: MUNICIPIO DE YOPAL
CONTRATISTA: ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE INGENIEROS DE TRANSPORTES Y VÍAS PROFESIONALES AFINES — ACIT- CAPÍTULO CASANARE-
REPRESENTANTE LEGAL: ROVER ABRIL ALBARRACÍN
FECHA DE SUSCRIPCIÓN: 15/12/2015
PLAZO: SIETE (07) DÍAS CALENDARIO
FECHA DE INICIO: 17/12/2015
VALOR DEL CONVENIO: \$316.896.840= APORTE DEL MUNICIPIO: \$296.129.856 APORTE DEL COOPERANTE: \$20.766.984=
FECHA DE TERMINACIÓN (PAG. 46/131 CD) (fol.733): 23/12/2015. SE SUSCRIBIÓ ACTA DE COMPROMISO EL 08/06/2016 EN DONDE SE DEJA CONSTANCIA DE LA EVIDENCIA DE ALGUNAS FALENCIAS EN EL PRODUCTO CONTRACTUAL.
ACTA DE RECIBO FINAL: 23/12/2015
LIQUIDACIÓN: 19/10/2016
<p><b>Producto:</b> Limpieza, aplicación de base y tomillería de fijación de semáforos. Desmonte y reemplazo de postes mástil y acabado final con pintura; desmonte y reemplazo de semáforos, limpieza, pintura y lacado de gabinetes metálicos, limpieza de cajas de paso; reemplazo de tapa en concreto de caja de paso, reconstrucción de caja de paso, construcción, suministro e instalación de anclaje piramidal para poste, limpieza y lavado de módulos en 26 intersecciones semaforizadas (fol.706-709).</p> <p>Adicionalmente: Plan de Manejo de Tránsito y Seguridad Vial en 26 intersecciones (fol.709 tomo III), limpieza, grateada, aplicación de pintura tráfico pesado de tapas en concreto de 3000 PSI de caja de paso, reemplazo de tapa metálica de caja de paso, suministro e instalación de acometidas eléctricas para equipos de control (calle 13 con carrera 19).</p>

2.1.3 En cuanto al estado de cosas y productos obtenidos de los contratos anteriormente mencionados, celebrados por Yopal, se tiene que:

- ✓ Del contrato **754 de 2013** que tenía como objeto realizar **diagnóstico de señalización vial**, no se allegó información precisa acerca de cuál fue el producto final. Tan solo obra acta de liquidación del 28/08/2013 en la que consta que el objeto contractual se cumplió a cabalidad en un 100%.
- ✓ Respecto del convenio celebrado relativo al **diagnóstico y formulación del PIMUR (1004 de 2015)**, en el acta de terminación que data del 02/03/2016 se indicó que quedó pendiente lo relativo a la **fase III (FORMULACIÓN)**; se encuentra en proceso de revisión para lo cual se requiere apoyo técnico.
- ✓ En cuanto a los contratos celebrados para obras de mantenimiento, se destaca que en virtud del **contrato 1254 de 2012** (señalización horizontal y vertical), se realizó **demarcación de línea continua de 12 cm** con pintura acrílica en las siguientes direcciones: calle 40 desde carrera 5 hasta carrera 30; carrera 11 entre calle 24 y carrera 30; carrera 12 entre calle 24 y calle 27; carrera 19 entre calle 6 y calle 40; carrera 20 entre calle 7 y calle 40 y carrera 23 entre calle 6 y calle 40. La **demarcación de línea antibloqueo de 30 cm** en intersecciones semaforizadas se llevaron a cabo en la carrera 19 con calles 30, 24 y 16, carrera 20 con calles 30 y 24 y carrera 23 con calle 30; estoperol plástico inyectado en la carrera 11 con calles 27 y 30; diagonal 11 con calle 29; carrera 28 con calle 10 y los tachones reflectivos en la carrera 23 con calle 18 y calle 15 con carrera 25. No se especificaron en el informe tramos de intervención para las obras de demarcación vial horizontal, tacha bidireccional en sitios con reductores de velocidad, señal vertical de tránsito e imprimación en concreto para demarcación vial.

- ✓ Respecto del **contrato 1455 de 2013** (demarcación y señalización vial horizontal y vertical), se indica que se instalaron *resaltos de resistencia con pernos (reductores de velocidad)* en varios tramos de la ciudad<sup>9</sup> (fol.794) y tachas reflectivas bidireccionales en las mismas direcciones. Se realizaron igualmente líneas de demarcación de 12 cm de ancho con pintura acrílica incluyendo microesferas; demarcación – señales horizontales en pintura (cebras, pares, sentido de vías y giros) y señales verticales preventivas y reglamentarias (39 unidades).
- ✓ En virtud del **contrato 1180 de 2013** (adquisición de insumos para mantenimiento de puntos semafóricos y comparenderas electrónicas), el cual ya se liquidó, se adquirieron **41** elementos que incluyen *protectores termomagnéticos, cintas aislantes, lámparas LED, tarjetas interfaces de potencia*, entre otros, relacionados a folio 799. Se destaca que en el informe remitido por Yopal se indicó que las comparenderas se encuentran en las bodegas de almacenamiento por devolución que de ellas hicieron los agentes de tránsito.
- ✓ Del **contrato 1584 de 2014** (fortalecimiento del sistema de semaforización y mantenimiento correctivo a 26 intersecciones semaforizadas), se observa que se llevó a cabo el mantenimiento de 26 equipos junto con limpieza y actualización de software, además del suministro de tarjetas de potencia, cableado, caperuzas para semáforo y demás elementos mencionados a folio 796 en las direcciones allí descritas. Adicionalmente, en virtud de dicho contrato se realizó la **demarcación de 26 intersecciones semafóricas** así: calle 10 con carrera 20, calle 30 con carrera 18, calle 9 con carrera 19, calle 10 con carrera 19, calle 24 con carrera 19, calle 9 con carrera 20, calle 13 con carrera 20, calle 16 con carrera 20, calle 7 con carrera 21, calle 13 con carrera 19, calle 16 con carrera 19, calle 24 con carreras 7, 9, 18, 20, 21, 23, 29, calle 30 con transversal 7, 15 y con carreras 19, 20, 23 y 29, calle 14 con transversal 7 y calle 24 con carrera 14.
- ✓ Posteriormente se suscribió el convenio de cooperación **1601 de 2015** con el fin de llevar a cabo el *mantenimiento y normal funcionamiento de los semáforos de Yopal*, a través del cual se realizaron las siguientes actividades en varias intersecciones viales<sup>10</sup>: i) limpieza, grateada, aplicación de base y laca blanca junto con franjas negras para poste; incluye reemplazo de tornillería de fijación a piso y tornillería de fijación de semáforos; ii) limpieza y pintura de semáforo vehicular en varias intersecciones; iii) limpieza y pintura de semáforos peatonales; iv) desmonte y reemplazo de poste; v) sistema de iluminación módulos LED; vi) desmonte y reemplazo de semáforo (calle 10 con carrera 20, calle 13 con carrera 19, calle 16 con carrera 19 y calle 30 con carrera 18); vii) limpieza, pintura y lacado de gabinete metálico; viii) limpieza de cajas de paso; ix) limpieza, grateada y pintura de tapas en concreto; x) reconstrucción de caja de paso.

2.1.3.1 Según las autoridades de Yopal, hubo *aportes del asociado*, a saber: i) limpieza y lavado de módulos LEOS 200 milímetros en 26 intersecciones semaforizadas<sup>11</sup>; ii) plan de manejo de tránsito y seguridad vial para las mismas intersecciones; iii) limpieza de cajas de paso; iv) suministro e instalación de acometidas eléctricas para equipos de control e; v) instalación de poste mástil.

<sup>9</sup> Dentro de ellas, carrera 7 n° 29-95 esquina; calle 30 n° 7-47; carrera 11 con calle 27 esquina; carrera 14 con calle 30 esquina, transversal 18 n° 14-85; calle 11 n° 28-97; carrera 26 n° 15 A-30 CAI los Helechos; carrera 19 con calle 25, entre otras.

<sup>10</sup> Algunas de ellas son: calle 9 con carreras 20 y 19; calle 13 con carrera 19 y 20; calle 16 con carrera 20; calle 24 con carreras 19, 20, 21, 23 y 29; calle 30 con carreras 29, 23 y 20; calle 24 con carreras 14, 9 y 7, entre otras.

<sup>11</sup> Calle 7 con carrera 21, calle 9 con carrera 19 y 20, calle 10 con carrera 19 y 20, calle 13 con carrera 19 y 20, calle 16 con carrera 19 y 20, calle 24 con carreras 19, 20, 21, 23 y 29, calle 30 con carreras 29, 23, 20, 19, 18 y transversal 15, calle 24 con carrera 14, 14, 9, calle 30 transversal 7 y calle 40 transversal 7.

## 2.2 Proyectos nuevos relativos a intervención física de la malla vial de Yopal

2.2.1 Evidencia documental entregada por Casanare. El departamento remitió informe acerca del proyecto denominado *mejoramiento de la malla vial del municipio de Yopal, departamento de Casanare*, del cual se extracta lo siguiente (fol.1102):

“Áreas a intervenir: Las obras requeridas para la realización del proyecto, están basadas en los diseños donados y denominados MEJORAMIENTO DE LA MALLA VIAL DEL MUNICIPIO DE YOPAL, DEPARTAMENTO DEL CASANARE”. El consultor MJS ingeniería vial representante Ingeniero Civil MANUEL JOSE MEZA SOTO, MIC M.P. No. 08202-82074 ATL C.C. No. 92.530.122. Se presentaron ante la Gobernación de Casanare, quienes lo estructuraron viabilizaron y priorizaron, para ser presentados al OCAD departamental.

Sustentación técnica: Para cumplir con los objetivos propuestos, se realizaron estudios y diseños que comprenden; estudio de tránsito, estudio de suelos, diseño de pavimentos, estudio de hidrología e hidráulica, estudio de topografía, diseño geométrico y de señalización, Plan de Manejo de Transito, Presupuesto y cronograma. El proyecto contiene la evaluación inicial de los corredores que hacen parte de la iniciativa, con el fin de determinar sus condiciones actuales en cuanto al estado de pavimento, drenajes, elementos de geometría transversal y aspectos de la operación.

Cálculo de la vida útil de pavimentos: El periodo de diseño es de 15 años, éste se estima entre el tiempo transcurrido de la puesta en servicio de la vía y el momento en que la estructura del pavimento requiere otra rehabilitación; fue determinado por el diseñador del proyecto.

Criterios del cálculo: En el proyecto se han definido como prioritarias las vías por la importancia que tienen en el sistema de movilidad del municipio y en su estado actual, que amerita intervenciones para mejorar la condición funcional y estructural y está diseñado para un periodo de 15 años a partir de los conteos vehiculares realizados, con el fin de establecer los parámetros necesarios para la estimación del tránsito, para determinar el tránsito promedio diario (TPD) que circula por las vías a intervenir para las proyecciones del periodo de diseño, de acuerdo a las recomendaciones del INVIAS y la clasificación de la AASHTO, basada en la importancia de la vía, donde se evaluó la condición superficial, la estructura existente de las vías a partir del estudio de suelos como punto de referencia para establecer las intervenciones donde se identifican las características de los materiales naturales en las vías estudiadas, mediante la exploración geotécnica (...). (Sic, todo el texto).

2.2.1.1 Acorde con su apreciación, no habrá yuxtaposición de trabajos con los del municipio, según la siguiente relación de vías por intervenir:

**Municipio de Yopal:** Carrera 20 entre calle 24 y calle 40; Carrera 29 entre calle 14 y calle 40; Carrera 21 entre calle 16 y calle 37 y Carrera 19 entre calle 17 y calle 40.

**Departamento de Casanare:** calle 15 entre carrera 23 y carrera 27; calle 13 entre carrera 25 y carrera 27; calle 11 entre carrera 24 y carrera 28; calle 11 entre carrera 20 y carrera 22; calle 11 entre carrera 18 y carrera 19; calle 40 entre carrera 5 y 29; calle 8 entre carrera 19 y carrera 24; calle 7 entre carrera 19 y carrera 24; carrera 20 entre calle 16 y calle 24; carrera 17 entre calle 17 y calle 24; carrera 28 entre calle 11 y calle 13 costado derecho; carrera 29 entre calle 13 y calle 14 costado derecho; carrera 27 entre calle 11 y calle 15; carrera 25 entre calle 10 y calle 13; carrera 24 entre calle 10 y calle 11; carrera 24 entre calle 7 y calle 9; carrera 22 entre calle 9 y calle 11; carrera 21 entre calle 12 y calle 16; carrera 21 entre calle 5 y calle 9; carrera 20 entre calle 5 y calle 6; carrera 20 entre calle 7 y calle 15; carrera 19 entre calle 7 y calle 16; carrera 18 entre calle 10 y calle 12; carrera 15 entre calle 13 y diagonal 15

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
POPULAR 850012333002-2016-00197-00 Pág. 14

avenida de la cultura; diagonal 15 avenida la cultura entre carrera 9 y carrera 14; round point calle 15 hasta diagonal 15 frente a Alcaldía Municipal de Yopal; diagonal 9 entre calle 10 y calle 11”.

**2.2.2 Trabajos que tiene previsto acometer Yopal.** El municipio allegó de igual manera informe acerca del proyecto municipal de infraestructura vial urbana, del cual se resalta lo siguiente (fol.1111):

“El Municipio de Yopal pretende realizar la construcción de nuevas estructuras de pavimento, para aquellas vías en afirmado que mejoran la movilidad de Yopal ya sea por que sirven de vías de descongestión vehicular o porque generan la continuidad de rutas importantes que comunican centros comunales con los principales polos generadores de viaje.

Es así como se pretende construir aproximadamente 15 km de pavimentos nuevos en la red vial local, acorde a los parámetros actuales de diseño, en donde se busca en su gran mayoría la construcción de pavimentos en concreto rígido, ya que su vida útil es de 20 a 30 años y sus mantenimientos periódicos son más económicos a través del tiempo.

La construcción de pavimentos nuevos técnicamente soportada, ofrece al Municipio un índice de servicio con periodos **entre 10 y 30 años** en buenas condiciones, siempre y cuando se realicen los mantenimientos rutinarios y periódicos adecuados.

(...). Los métodos antes mencionados tienen como periodos de diseño estructural pre establecidos o vida útil, entre 10 y 15 años para pavimentos flexibles y entre 20 y 30 años para pavimentos rígidos.

Para los proyectos actuales a ser financiados por el OCAD departamental y Municipal y proyectos de consultoría que desarrolla el departamento, se han realizado filtros técnicos de vías y se han verificado los alcances de los mismos, constatando la no duplicidad de las mismas.

**[Tramos por intervenir]**

“**BARRIO COVISEDCA:** carrera 14A entre calle 24A y calle 26A; calle 26B entre carrera 14A y carrera 16.

**BARRIO SEDUCA:** calle 27A entre carrera 14A y carrera 15A; carrera 14A entre calle 27 y calle 29; calle 28 entre carrera 15A y carrera 16; calle 28A entre carrera 14A y carrera 15A.

**BARRIO VILLA DEL PRADO:** calle 26 entre carrera 16 y carrera 17.

**BARRIO 20 DE JULIO:** transversal 15 entre calle 31 y calle 32.

**BARRIO LA ESPERANZA:** calle 20A entre carrera 14 y carrera 15; carrera 15 entre calle 19 y calle 20A.

**BARRIO EL MASTRANTO:** calle 35A entre carrera 27 y carrera 27B; carrera 27 entre calle 35A calle 35B; calle 36 entre carrera 27A y carrera 27B; carrera 27 entre calle 36 y calle 37; Calle 35A entre Carrera 25A y Transversal 26; Carrera 25A entre Calle 35 y Calle 36; Carrera 28A entre Carrera 36A y Carrera 40; Calle 36A entre Carrera 28 y Carrera 29; Calle 36A entre Carrera 27B y Carrera 28; Calle 37A entre Carrera 27B y Carrera 28; Calle 36 entre Carrera 28 y Carrera 29; Calle 36 entre Carrera 27B y Carrera 28; Carrera 27B entre Calle 36A y Calle 37; Carrera 27A entre Calle 36 y Calle 36A; Carrera 27A entre Calle 36A y Calle 37; Calle 35A entre Carrera 28 y Carrera 29

**BARRIO CATALUÑA:** Carrera 14A entre Calle 40A y Calle 42; Calle 40A entre Carrera 14 y Carrera 15; Calle 41 entre Carrera 14 y Carrera 15; Calle 42 entre Carrera 14 y Carrera 15;

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
POPULAR 850012333002-2016-00197-00 Pág. 15

Calle 43 entre Carrera 14A y Carrera 15; Carrera 14B entre Calle 40A y Diagonal 47; Carrera 14 entre Calle 40 y Calle 42.

**BARRIO MARANATHA:** Carrera 6A entre Calle 40B y Calle 42; Carrera 5A entre Calle 40BIS y Calle 41; Carrera 5 entre Calle 40 y Calle 41; Calle 42 entre Carrera 6A y Carrera 7; Calle 40B entre Carrera 6 y Carrera 7; Calle 40A entre Carrera 6 y Carrera 7; Calle 40BIS entre Carrera 5 y Carrera 6.

**BARRIO VILLA NELLY:** Calle 42 entre Carrera 12 y Carrera 13; Calle 43A entre Carrera 11A y Carrera 13; Calle 43 entre Carrera 11A y Carrera 12C; Calle 46 entre Carrera 12 y Carrera 13.

**BARRIO NUEVO HABITAT 2:** Calle 31A entre Carrera 13 y Carrera 14; Calle 33 entre Carrera 13 y Carrera 14; Calle 31A entre Carrera 11B y Carrera 12ª; Carrera 12B entre Calle 34 y Calle 35; Carrera 12B entre Calle 35 y Calle 36; Calle 35A entre Carrera 12A y Carrera 12B; Carrera 12B entre Calle 31 y Calle 32; Calle 32A entre carrera 11B y Carrera 12; Calle 32A entre carrera 12 y Carrera 13; Carrera 12B entre Calle 32A y Calle 33B; Carrera 12B entre Calle 33B y Calle 34; Carrera 12A entre Calle 33B y Calle 34; Carrera 12A entre Calle 32A y Calle 33B; Calle 33B entre Carrera 12 y Carrera 13; Calle 33B entre Carrera 11C y Carrera 12; Calle 33B entre Carrera 13 y Carrera 14; Carrera 13A entre Calle 33B y Calle 34; Carrera 13B entre Calle 33B y Calle 34; Calle 36B entre Carrera 12B y Carrera 13.

**BARRIO VILLA NATALIA:** Carrera 27B entre Calle 33 y Calle 35; Calle 34 entre Carrera 27B y Carrera 27C; Calle 34 entre Carrera 27C y Carrera 28; Calle 34A entre Carrera 27C y Carrera 28A; Calle 35BIS entre Carrera 27B entre Carrera 28; Calle 35A entre Carrera 27B entre Carrera 28; Carrera 28B entre Calle 33 y Calle 35; Carrera 28B entre Calle 35 y Calle 35A.

**BARRIO EL NOGAL:** Calle 35B entre Carrera 14A y Carrera 16; Carrera 15 entre Calle 35 y Calle 35A; Carrera 15 entre Calle 35A y Calle 36; Calle 35A entre Carrera 13 y Carrera 14; Calle 35 entre Carrera 13 y Carrera 14; Carrera 14A entre calle 35 y calle 36; Calle 34A entre Transversal 15 y carrera 16; Carrera 16B entre calle 34A y calle 35

**BARRIO EL GAVAN:** Calle 20A entre Carrera 22 y Carrera 23.

**BARRIO EL PARAISO:** Calle 27 entre Carrera 5 y Transversal 6; Calle 29 entre Carrera 7 y Carrera 9; Carrera 10 entre Calle 29 y Calle 30; Calle 28 entre Carrera 7 y Carrera 8; Carrera 8A entre Calle 28A y Calle 29.

**BARRIO NUEVO HABITAT:** Calle 37 entre Transversal 5 y Transversal 6; Calle 37A entre Transversal 5 y Transversal 6; Calle 38A entre Transversal 5 y Transversal 6; Calle 38 VIA INTERIOR con Transversal 7.

**BARRIO VILLA ROCIO:** Calle 27 entre Transversal 15 y Carrera 17; Calle 28B BIS entre Transversal 15 y Carrera 16B BIS; Carrera 16A BIS entre Calle 28 y Calle 29; Carrera 16BIS entre Calle 29 y Calle 28A BIS; Calle 28A BIS entre Carrera 16BIS y Transversal 15.

**BARRIO EL LAGUITO:** Calle 41A entre Carrera 7 y Carrera 9; Calle 41A entre Carrera 9 y Carrera 11; Calle 40A entre Carrera 9B y Carrera 1.

**BARRIO LA CAMPIÑA:** Carrera 8 entre Calle 27 y Calle 28; Calle 29 entre Carrera 9 y Carrera 10; Carrera 8 entre Calle 25 y Calle 26." (Sic para todo el texto).

**BARRIO LA PRIMAVERA:** Caño seco entre Calle 30 y Calle 34 Norte; Calle 33A entre Carrera 15 y Carrera 15A.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
POPULAR 850012333002-2016-00197-00 Pág. 16

**BARRIO LA AMISTAD:** Carrera 22 entre Calle 22 y Calle 23.

**BARRIO PIEDEMONTE:** Avenida Marginal de la Selva entre Carrera 7 y 7B.

**BARRIO ARAGUANAY:** Calle 25 entre Carrera 13 y Carrera 14; Carrera 13A entre Calle 25 y Calle 26 Norte; Carrera 13A entre Calle 25 y Calle 26 Sur; Calle 26 entre Carrera 13 y Carrera 14; Carrera 13A entre Calle 26 y Calle 27; Carrera 11A entre Calle 25 y Calle 26; Carrera 11A entre Calle 26 y Calle 26B.

**BARRIO SAN MARTÍN – CENTRO:** Calle 6 entre Marginal de la Selva y Carrera 23; Carrera 19 entre Calle 6 y Calle 7; Carrera 22 entre Calle 5 y Calle 8; Carrera 23 entre Calle 6 y Calle 8; Transversal 20 entre Calle 4 y Carrera 20; Carrera 20 entre Calle 5 y Río Cravo Sur; Calle 5 entre Carrera 20 y Carrera 22.

**BARRIO EL PORTAL:** Calle 36B entre Carrera 13 y Carrera 14; Calle 36A entre Carrera 13 y Carrera 14; Carrera 14 entre Calle 36 y Calle 37; Calle 36B entre Caño seco y Transversal 15.

**BARRIO SAN MATEO:** Calle 37A entre Carrera 11 y Carrera 12.

**BARRIO NUEVO MILENIO:** Carrera 8A entre Calle 42 y Calle 43A; Carrera 7B entre Calle 42 y Calle 44; Carrera 7A entre Calle 42 y Calle 44; Calle 43 entre Carrera 7 y Carrera 7A; Calle 43 entre Carrera 7A y Carrera 7B; Calle 43 entre Carrera 7B y Carrera 8A; Calle 43A entre Carrera 7B y Carrera 9; Carrera 8 entre Calle 42 y Calle 43; Carrera 8B entre Calle 42 y Calle 43A.

**BARRIO EL PROGRESO:** Calle 44 entre Carrera 9A y Carrera 11.

**BARRIO MONTECARLO:** Calle 45A entre Carrera 6A y Carrera 7".

**2.3 Estado físico general de los principales ejes viales urbanos de Yopal.** La verificación de los hechos relativos a la identificación de los problemas se realizó mediante inspección judicial, con auxilio de perito; adicionalmente, la pericia entregó orientación acerca de las soluciones técnicamente viables que pueden recomendarse y la evaluación de los dos proyectos previstos por Casanare y Yopal para intervenir dicha malla vial urbana.

**2.3.1 Inspección judicial** (fol.831 tomo IV). Se realizó el 25/08/2017 con el fin de verificar el estado físico de los pavimentos y demás elementos estructurales de la malla vial, concretamente en las vías principales de Yopal y se tomaron notas de campo acerca de los desplazamientos realizados. Se concluyó que las vías se encuentran en muy mal estado, a pesar de haber observado evidencia de reparcho con intervención reciente. El perito en dicha ocasión resaltó que toda la carpeta asfáltica se encuentra deteriorada; es evidente la falta de alcantarillado pluvial y no existen señales verticales.

Durante el recorrido se observó en términos generales la existencia de desperfectos denominados *piel de cocodrilo*; igualmente *grietas*, *huecos*, *evidencia de reparcho*, *rotura de pavimento*, *deterioro en la estructura de las alcantarillas* y *ausencia de señalización vertical en varios cruces*, *sin demarcación en piso*.

**2.3.2 Dictamen pericial** (fol.849 tomo IV). A continuación se extractan las conclusiones emitidas por el perito de acuerdo con sus observaciones durante la inspección judicial y sus comprobaciones posteriores; en general, se indicó que las vías presentan daños que en su mayoría se deben a envejecimiento o fatiga de la estructura.

Dentro de los daños más relevantes se encuentra la *fisura de bloque*, causada principalmente por la contracción del concreto asfáltico y la *deformación sobre la mezcla*, lo cual indica que el asfalto se ha endurecido significativamente, o uso de asfalto inadecuado para las condiciones climáticas de la zona. Precisó que con su evolución se llega a la *piel de cocodrilo*, que corresponde a una serie interconectada con patrones irregulares, generalmente localizadas en zonas sujetas a repeticiones de cargas de tránsito; se propagan formando piezas angulares.

Adujo que otro de los desperfectos evidenciados es el *descascamiento*, lo cual corresponde al desprendimiento de parte de la capa asfáltica superficial, sin llegar a afectar las subyacentes, lo cual se debe a limpieza insuficiente previa a tratamientos superficiales, espesor insuficiente de la capa de rodadura asfáltica y mezcla asfáltica muy permeable.

Se observaron *baches*, por la desintegración total de la carpeta asfáltica que deja expuestos los materiales granulares, así como *ojos de pescado*, que corresponden a baches de forma redondeada y profundidad variable con bordes definidos que resultan de una deficiencia localizada en las capas estructurales, lo cual se debe a la retención de agua en zonas fisuradas que ante la acción del tránsito produce reducción de esfuerzos efectivos generando deformaciones y falla del pavimento.

En cuanto a la *señalización horizontal*, concluyó que en la totalidad de la malla vial está ausente o borrosa, lo que seguramente ha ocasionado accidentes que pudieron preverse. El pavimento de las vías ya ha agotado el tiempo de uso y los requerimientos para los cuales fueron diseñadas; es decir, ya se superó su vida de diseño de 10 años.

2.3.2.1 Audiencia de sustentación y contradicción del dictamen. El 23 de noviembre de 2017 se llevó a cabo primera sesión de sustentación y contradicción del informe presentado por el perito; del resumen impreso (ayuda de memoria), se extracta lo más relevante, así (foi.961 tomo IV):

<b>Resumen de la intervención del perito <i>Jhony Rafael Martelo</i></b>	
<b>00:14:24</b>	Las vías del municipio de Yopal tienen en general daños de estructura. Ya se cumplió con la vía útil (problema de edad). El departamento y el municipio deben encontrar una solución para evitar accidentes. Se evidencia falta de señalización, aunada a la poca cultura ciudadana. Es clara la falta de autoridad. Existen señales de tránsito, pero no se cumplen.
<b>00:17:36</b>	<u>Estructura de los pavimentos:</u> serie de capas que permite la movilización segura de un sitio a otro. Los diseñadores hacen estudios de suelo para saber las capacidades de los mismos. Dependiendo del tipo de vía, se hacen los cálculos correspondientes. Las vías en Yopal no se calcularon de acuerdo con el desarrollo del municipio. La base y carpeta asfáltica hacen parte de dicha estructura. Se tienen en cuenta las calidades de los materiales. Siempre hemos estado un poco por debajo de lo señalado en la norma en los ensayos. En los pavimentos urbanos se ha utilizado el pavimento flexible.
<b>00:23:48</b>	En los diseños no se utilizaron las proyecciones de desarrollo del municipio de Yopal y fueron muy flexibles en las calidades de los materiales que debían utilizarse.
<b>00:24:50</b>	<u>El magistrado interroga acerca de la existencia de baches, piel de cocodrilo, fisuras.</u> Al respecto, el perito indica que en casi todos los ejes de las carreras 19 y 20 se encontraron fisuras, generando varias pequeñas grietas que pasan a ser piel de cocodrilo y luego aparecen ojos de pescado o grandes huecos. La piel de cocodrilo corresponde a grandes áreas que se han ido deteriorando. Los ojos de pescado tienen una profundidad de 20 a 30 centímetros que afectan toda la estructura y conforman posteriormente los grandes baches.
<b>00:30:00</b>	<u>Preguntas municipio de Yopal. Diferencia entre daño estructural y daño funcional y proporción.</u> El estudio de la malla vial indica un ejercicio profundo. Habría que hacer estudio vía

por vía. En 6 días no es posible con una inspección visual determinar daños estructurales y funcionales. Se requieren laboratorios de suelo.

Preguntas Ministerio de Transporte: *Qué sería lo recomendable hacer cuando se proyecta la pavimentación de una vía (alcantarillado, canalización, etc.). El magistrado precisa, si se va a realizar estructura del pavimento en Yopal, cuál es la secuencia lógica de la intervención para no romper la carpeta o la estructura para arreglar el alcantarillado y cómo debe manejarse técnicamente el resane del pavimento.* Al respecto, señaló que debe consultarse con las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. Un buen reparcho debe hacerse avisando, cerrando la vía, consigue los equipos necesarios con las medidas. Debe hacerse con una buena máquina para compactar.

**00:49:34** Interroga Ministerio Público *acerca de los parámetros que se tuvieron en cuenta para la realización del dictamen y en el recorrido, como quiera que no se cubrió la totalidad del casco urbano, qué porcentaje se recorrió del mismo.* El perito indicó que se tomaron en cuenta las vías principales. El magistrado hizo precisiones en cuanto al objeto de la inspección.

**01:00:00** *El magistrado interroga si los trabajos de reparcho son suficientes para la rehabilitación de la estructura de pavimento de Yopal y qué vida útil pueden tener esas intervenciones.* El perito indica que las fisuras se unen y deterioran con piel de cocodrilo. El bache tiende a agrandarse a lo largo de toda la calzada. Los reparchos son distintos a las rehabilitaciones. Estas últimas son más costosas y se busca qué parte de la estructura se puede salvar y a partir de ahí construye. Hay que ver el estado de las capas, si están contaminadas, hay que hacer estudios. Las casas ya están y las estructuras ya están, por eso hay que hacer estudios.

**01:03:38** El perito precisó que a veces la estructura hay que reemplazarla totalmente.

**01:04:00** *El magistrado pregunta acerca de si existe norma técnica en Colombia que indique cuál deba ser la vida útil de pavimentos urbanos rígidos y flexibles para los tráficos normales.* El perito responde que existen métodos de diseño que se deben tener en cuenta. No recuerda la norma precisa. Se acostumbra diseñar a 10 años. Concluye que en las vías del centro de Yopal si no se cambian, los pavimentos no aguantarán.

2.3.2.2 Informes complementarios del perito - sustentación y contradicción. El 25/01/2018, con base en el estado de cosas advertido en la primera sesión de la audiencia, los reportes de Casanare y Yopal y los requerimientos hechos por el Tribunal, el perito presentó informe complementario en el que indicó lo siguiente (fol.1021 tomo V):

- i) El proyecto aprobado por OCAD departamental, presentado por la Gobernación de Casanare, cubre 13.05 Km de vías urbanas, de las cuales se proyecta rehabilitar 9.09 Km y 3.96 Km de pavimento nuevo. Si bien los tramos de vías presentados corresponden a aquellos de alto flujo, NO se cubre la totalidad de la malla vial; es decir, se soluciona la problemática parcialmente;
- ii) La metodología de diseño y las variables utilizadas son acordes con las normas y criterios establecidos en el *manual de diseño de pavimentos asfálticos para vías de bajos volúmenes de tránsito*;
- iii) El periodo de diseño se estableció en 15 años; el cálculo de crecimiento de tránsito se hizo a partir del año 2016, de acuerdo con la importancia de la vía;
- iv) No se observan certificaciones de existencia y garantía de no renovación de infraestructuras de servicios por parte de las empresas que los prestan. Las roturas y construcciones de acometidas son elementos que deterioran la calidad y vida útil de los pavimentos de Yopal y;
- v) No se registra contrato de consultoría que respalde los diseños y su inexistencia hace suponer que no hubo interventoría, ni seguimiento al desarrollo de los estudios.

➤ El 23/02/2018 (fol.1057 tomo V) se llevó a cabo audiencia de sustentación y contradicción del informe complementario del perito; de su ayuda de memoria se extracta lo siguiente:

Resumen de la intervención del perito <i>Jhony Rafael Martelo</i>
<b>00:10:43</b> Solo obtuvo información del departamento. Advirtió que quedan por fuera varios espacios del casco urbano. Cuestiona acerca de dónde se tuvieron en cuenta los diseños. El diseño contempla inicialmente unos planos y luego en su desarrollo se va cambiando el tramo. Evidenció cambios en los tramos, por lo que debe haber una razón final respecto de la cual no tuvo acceso.
<b>00:14:30</b> <i>El magistrado precisa que se requiere absolver 2 preguntas cruciales: i) si la problemática se resuelve con los 2 proyectos presentados ante el OCAD; ii) si las acciones son eficaces (vida útil).</i>
<b>00:14:35</b> Responde el perito: En el plano se encuentran varios vacíos. En el diseño se observa que la vida útil del proyecto es de 15 años. El diseño cumple con la metodología para realizar este tipo de diseños. La solución planteada es parcial.
<b>00:17:52</b> <i>El magistrado interroga al perito acerca de si el nivel técnico está acorde con los niveles de tránsito. El perito responde afirmativamente. Seguidamente el magistrado pregunta acerca de los 15 años de la vida útil, ante lo cual el perito indica que 15 años es un buen dato, en ese sentido quedó bien diseñado; sin embargo, precisa que no habrá aseguradora que le garantice al contratista la vida útil de 15 años. Pese a esto, se debe hacer mantenimiento continuo.</i>
<b>00:21:15</b> Aguas lluvias. El perito señala que su manejo es aceptable técnicamente, aunque el ideal es hacerlo a través del alcantarillado. De todas maneras, seguirá la problemática de las inundaciones.
<b>00:22:46</b> El perito señala que no se encontró certificación por parte de las empresas prestadores de servicios en las que se comprometían a incluir usuarios por muchos años. No se dejaron acometidas en lugares en donde no se afecte el pavimento.
<b>00:24:10</b> Acceso a estudios de consultoría: el perito indica que hay algunas firmas. Ninguna obra pública debería hacerse con diseños donados.

2.3.2.3 Posteriormente, con base en los informes presentados por el municipio de Yopal y el departamento de Casanare, para precisar requerimientos del Tribunal relacionados con el objeto específico y los alcances técnicos de los dos proyectos de intervención de la malla vial urbana local revelados en el curso del debate probatorio, el perito se pronunció en los siguientes términos<sup>12</sup>:

*Señaló que si bien los tramos presentados cubren las vías de mayor circulación, no se cubre la totalidad de la malla vial; es decir, se soluciona el problema parcialmente. Sugiere concertación y coordinación entre la Alcaldía de Yopal y la Gobernación de Casanare para no entorpecer el tránsito durante la ejecución de los proyectos.*

*Resaltó que los diseños aprobados por OCAD para la ejecución de los proyectos por parte del municipio y el departamento cuentan con las condiciones técnicas necesarias para llegar a un buen final. Concluyó que NO hay yuxtaposición pero los tramos de vías del proyecto del departamento que relaciona el municipio en su informe, no corresponden en su totalidad con la lista de tramos por acometer que presenta el departamento.*

*Identificó algunas inconsistencias en las listas que presentaron las dos entidades territoriales en sus informes, por lo que sugiere que ellas se pongan de acuerdo para que no existan dudas en cuanto a las vías por intervenir (fol.1134).*

2.3.2.3.1 Al respecto, las partes recorrieron el traslado así:

<sup>12</sup> Extracto del auto de impulso del 29/05/2018 (fol.1146 tomo V).

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
POPULAR 850012333002-2016-00197-00 Pág. 20

Actor constitucional (fol.1138): Indicó respecto del pronunciamiento de Yopal, que el municipio no cuenta con estudios que definan, identifiquen y prioricen las obras en procura de solucionar la problemática estructural de la malla vial de la ciudad, movilidad y seguridad de las personas. Aludió a los ejes viales principales de Yopal en los que es evidente un alto porcentaje de flujo vehicular y, por ende transitan las rutas de transporte público, además de presentar avanzado estado de deterioro (fol.1139).

De otra parte, mencionó los ejes viales que, según Casanare, intervendría la Alcaldía de Yopal; sin embargo, no corresponden a los que plantea dicha entidad en su informe (fol.1139). Resaltó que bajo ese estado de cosas, Yopal no intervendría las vías que mencionó Casanare en su informe, sino que acometerá algunos tramos en vías internas de barrios que en nada contribuye a solucionar los problemas viales y estructurales de la ciudad.

Por último, aludió a los ejes viales que no se intervendrán, según se concluye de los informes presentados por Casanare y Yopal (fol.1140) y enfatizó que, a la fecha, las entidades territoriales no se han puesto de acuerdo sobre las vías que se deben priorizar.

Municipio de Yopal (fol.1141): Respecto del informe del perito, hizo las siguientes aclaraciones: i) si bien los diseños presentados no cubren la totalidad de la malla vial, esto obedece a que el municipio cuenta con recursos bastante limitados para atender las vías de mayor volumen vehicular; ii) todo proyecto de infraestructura vial debe cumplir con un plan de manejo de tránsito, señalización y desvíos, esto se ha hecho con el fin de minimizar el impacto a la movilidad de la población; iii) la lista de vías que irá a intervenir Casanare y que se anexó al informe presentado por Yopal es de carácter informativo, sin que repercuta en los tramos por ejecutar por parte del municipio. En la lista elaborada por el departamento se presenta la calle 40 como un tramo único y en el informe del municipio, esta se encuentra en 2 tramos, sin que dicha circunstancia tenga alguna relevancia.

Departamento de Casanare (fol.1143): Insiste en la inexistencia de yuxtaposición de vías respecto de los 2 proyectos y adjuntó memorando 295 del 11/05/2018 suscrito por el secretario de obras públicas y transporte de Casanare en el que se indica que las vías aprobadas en el OCAD municipal no se traslapan con aquellas aprobadas en desarrollo del proyecto aprobado por el OCAD departamental.

2.4 Prueba oral (fol. 665 tomo III): Se recibieron los testimonios de Carlos Albeiro Castro y Elsa Aguillar, se extracta lo siguiente:

<b>Carlos Albeiro Castro. Ingeniero electromecánico.</b>
<i>Intervención o participación en la preparación, ejecución del convenio de cooperación 1004 de 2015 y consultoría celebrada en el año 2013:</i> No tiene ninguna relación, en estudios previos y demás componentes del proceso contractual PIMUR.
<i>Participación en la celebración, ejecución y liquidación de los contratos:</i> no tuvo ninguna participación. En el contrato 1601 de 2015 (mantenimiento semáforos y cabezales) se llevó a cabo inspección. Hizo acompañamiento y vista técnica para que se mirara si se había cumplido con el objeto del contrato. Se hizo visita en campo; hicieron falta varios ítems. Se citó para celebrar conciliación entre Secretaría de Tránsito y contratista, en la que se acordó dar cumplimiento a cabalidad con todo el objeto del contrato. Se hicieron diversas sugerencias para ello.
<i>Interroga magistrado acerca de objeto general del contrato y qué elementos debía entregar el contratista.</i> El objeto consistía en realizar mantenimiento a semáforos, cabezales, mástil, carcazas y dejarlos en buena calidad con el fin de evitar que los habitantes resultaran lesionados. Había unos postes que soportaban los semáforos, que debían verificarse. Hubo 2 acometidas de redes eléctricas que debían ser reemplazadas. No hubo productos de software.

*Objeciones acerca del municipio respecto del producto entregado.* No tiene conocimiento de las razones por las que no se dijo nada de las observaciones en el acta de recibo a satisfacción y en el acta de liquidación aparecieron.

**Elsa Aguilar**

Respecto de PIMUR y convenio de cooperación 1004 hizo acompañamiento técnico al supervisor, quien era el secretario de tránsito. La actividad era netamente técnica. Se hizo seguimiento también con la Secretaría de Planeación del municipio.

*Actividades de la Interventoría del convenio 1004 de 2015:* Se contrató a una persona jurídica para realizarla (SOMAROQUIA).

*Se cumplió con el objeto del convenio 1004 de 2015.* Sí. El producto final del PIMUR se entregó a interventoría y esta última entregó producto a la Alcaldía el 17 de febrero de 2017. El contrato fue terminado el 2 de marzo de 2016.

*Conocimiento acerca de las actividades de socialización del objeto del convenio 1004 de 2015 YOPAL — ACIT:* Se hizo socialización con los gremios; con las autoridades y guardas. Concretamente 16 y 17 de agosto se hizo en la Triada, incluyendo las veedurías ciudadanas. Posteriormente, con la Secretaría de Planeación y con los agentes de tránsito. Dichas socializaciones están en los informes del convenio, presentados por la interventoría.

2.5 Resumen de la cuerda de medidas cautelares: suspensión de la contratación de los proyectos que tienen previstos Casanare y Yopal. Las inquietudes técnicas que surgieron en las sesiones de audiencia de pruebas para presentar, sustentar y controvertir la pericia dieron lugar a decreto colegiado de medidas cautelares en las que se ordenó a las dos autoridades territoriales suspender las actuaciones orientadas a contratarlos, hasta tanto pudieran dar explicación y sustentación clara y concreta que permita disipar las dudas en torno a presunta yuxtaposición o interferencia entre los dos proyectos, esto es, precaver que se contrate parcialmente dos veces la intervención en los mismos tramos viales urbanos de Yopal; o que se disipen los recursos públicos disponibles en frentes o actividades que no prioricen la inversión en los ejes viales más relevantes por los niveles de tráfico u otras razones relativas a la movilidad segura en la ciudad; o que durante la ejecución de los futuros trabajos, se estorben unos a otros, con desmedro del uso eficiente, seguro y adecuado de la malla vial. El estado general de cosas en esa cuerda se identifica así<sup>13</sup>:

2.5.1 Auto del 01-03-2018. **Decreto medida cautelar** (fol. 1068 tomo V). Ordena al alcalde de Yopal y al gobernador de Casanare, abstenerse de abrir, si no se ha hecho, o suspender si ya se hizo, los procesos precontractuales o contractuales tendientes a ejecutar las obras propuestas en los 2 proyectos aprobados por el OCAD departamental de Casanare denominados *mejoramiento de la malla vial del municipio de Yopal*; se consignaron las siguientes razones:

1ª Acorde con la prueba recaudada se tiene que el OCAD Departamental de Casanare aprobó dos proyectos para el mejoramiento de la malla vial urbana de Yopal y han surgido perplejidades sobre la identidad y posible coincidencia en su alcance, así como acerca de la eficacia de las soluciones previstas para resolver la *problemática de movilidad segura* en el perímetro urbano de Yopal, la cual constituye la arista preponderante en los fundamentos fácticos de las pretensiones populares y en la orientación de las medidas que se han pedido a esta Corporación.

En las audiencias en que se han ventilado aspectos técnicos de los proyectos, con el concurso de ingeniero perito, ha quedado evidenciado que cuando menos uno de los que se proponen adelantar las autoridades territoriales se extiende a *nuevos pavlmentos*, sin que exista claridad

<sup>13</sup> No se ha conformado cuadernillo separado de medidas cautelares. En esta sentencia se proveerán soluciones instrumentales para ello y su control.

acerca de los criterios para priorizar inversiones, las vías que se escojan, el alcance de la intervención (¿sub-bases, bases, coronas de pavimentos o capas de rodadura?) y su durabilidad; en inspección judicial se constató deterioro general de la gran mayoría de las vías más críticas para garantizar la movilidad de los usuarios, según el criterio del perito, porque los pavimentos por su antigüedad y diseño ya cumplieron su capacidad y vida útil y no serán suficientes ni eficaces reparaciones superficiales (25/08/2017, fol. 831).

2ª Las incertidumbres a que se alude en precedencia deben despejarse por las entidades territoriales una vez se afinen los estudios y se conozcan sus conclusiones, las cuales deben entregarse al Tribunal en la primera semana de abril del año en curso, tal como se ordenó en la sesión de pruebas del pasado 23 de febrero.

3ª A la fecha, acorde con exhortación librada a los representantes legales de Casanare y Yopal, tan solo hay compromiso del alcalde tendiente a suspender el trámite precontractual en curso para ejecutar el proyecto cuya ejecución se asignó al municipio; el gobernador de Casanare guardó silencio.

4ª Así las cosas, en aras de garantizar, entre otros derechos colectivos, el patrimonio público y la eficacia de las inversiones estatales para resolver las problemáticas ostensibles que afectan la movilidad segura en las vías urbanas de Yopal, se adoptarán medidas cautelares en este asunto, pues es claro que, al parecer por falta de suficiente información acerca de los criterios de planeación y priorización de obras que se debieron adelantar antes de someterlos al proceso decisorio de OCAD, existe el riesgo de comprometerse recursos del tesoro al ejecutar dos proyectos que pueden coincidir parcialmente en su alcance, estorbarse uno al otro durante las obras materiales o no cumplir el objetivo primario que se discute en este proceso popular: *devolver a Yopal capacidad de movilidad segura en su malla vial urbana.*

2.5.2 Por auto del 22/03/2018 se rechazó por improcedente el recurso de reposición presentado por el departamento de Casanare contra dicha medida cautelar (fol. 1098 tomo V).

2.5.3 Las autoridades territoriales remitieron los informes complementarios reseñados en el acápite relativo a la pericia; el ingeniero perito los analizó y ofreció las conclusiones resumidas en el ordinal 2.3.2.3.

2.5.4 En el auto del 29/05/2018 (fol. 1146), por el cual se clausuró el periodo probatorio, se advirtió que la suerte de medidas cautelares (vigencia, eventual modificación o levantamiento) se resolvería simultáneamente con el fallo o en este. Así se hará por separado.

### 3ª Conclusiones probatorias

3.1 La problemática relativa al deterioro de la malla vial del municipio de Yopal es evidente. Se han ejecutado algunas obras de mantenimiento que NO la solucionan integralmente, conocidas como lo son las deficiencias estructurales de los pavimentos que ya existen en los ejes viales de mayor demanda de movilidad, sea porque agotaron su vida útil o por las pobres especificaciones técnicas con las que se aplicaron; a ello se suma que otras de acceso o salida de barrios y de interconexión con los ejes principales ni siquiera se han pavimentado por primera vez.

3.2 Esa contundente realidad, verificada directamente por el juez popular en la inspección judicial que recorrió los ejes viales de mayor movilidad y corroborada en la perspectiva analítica técnica (características y causas de los daños y soluciones recomendadas) que ofreció el perito, amerita medidas urgentes a **corto y largo plazo** en las que deberán armonizarse las intervenciones del municipio de Yopal (primer responsable por ministerio de la ley) y del departamento de Casanare (voluntaria concurrencia y complementariedad), pues

este último tiene previsto ejecutar el proyecto denominado *mejoramiento de la malla vial del municipio de Yopal*, al cual aludió en varios de sus informes junto con su justificación técnica y vías o tramos por intervenir.

3.3 De los reportes del perito, concatenados con las fuentes probatorias primarias de información, se puede concluir lo siguiente:

- i) **NO existe yuxtaposición de los tramos** que pretenden intervenir Yopal y Casanare con los proyectos que ya cuentan con aprobación del OCAD para la ejecución de obras en algunas vías del municipio; sin embargo, en los informes presentados se encontraron inconsistencias acerca de la identificación de los tramos reportados por cada entidad, lo cual podría obedecer a insuficiente coordinación entre las dos entidades;
- ii) El estado actual de las vías requiere intervenciones urgentes, pues de acuerdo con lo observado en la inspección judicial, existen *grietas, huecos, piel de cocodrilo, evidencia de reparcho, rotura de pavimento, deterioro en la estructura de las alcantarillas, ausencia de señalización vertical en varios cruces y de demarcación en piso*;
- iii) La generalidad de los pavimentos que ya existen en las vías urbanas de Yopal agotaron su vida útil, los diseños correspondieron a realidades de otras épocas y no previeron las cargas de tráfico y los requerimientos de movilidad derivados del desarrollo progresivo de la ciudad; y
- iv) El reparcho y las actividades de mantenimiento son remedios de corta vida útil y mínima eficacia, pues será necesario acometer un trabajo más profundo, que requerirá más tiempo y recursos financieros, para rehabilitar o reconstruir la *estructura* de los pavimentos, acorde con las necesidades presentes y futuras de la municipalidad, lo que no podrá lograrse integralmente con los dos actuales proyectos que tienen previstos Yopal y Casanare, referenciados en las memorias probatorias del proceso, ya viabilizados por el OCAD, por no cubrir toda la malla vial urbana que requerirá intervenciones de fondo.

3.4 Comparación de contratos y productos – actuaciones Yopal. Efectuada la revisión documental de las memorias contractuales traídas al proceso, sin que medie ni se necesite para el fallo verificación técnica detallada en campo, se tiene que en la mayoría de los contratos y convenios reseñados<sup>14</sup> hay *diferencias significativas* en el objeto, sus alcances y productos; unos corresponden a consultorías (diagnósticos y diseños); otros a intervenciones materiales (obras) en la malla vial y la red de semáforos, de manera que *prima facie* no es factible identificar yuxtaposición o duplicidad de dicha contratación, aserto fáctico de la demanda que así queda sin comprobación.

3.4.1 No obstante, dicho examen también permite establecer que para *algunas de las llamadas intersecciones semaforicas se contrataron ítems similares* de señalización o demarcación, aunque con diferencias de vigencias fiscales, como puede verificarse, a título de ejemplo, con los contratos 1254/2012 y 1584/2014, respecto de los cruces en la carrera 19 con calles 16 y 24 y carrera 20 con calles 24 y 30, lo que permite suponer que pudieron

---

<sup>14</sup> Ver parte descriptiva de la prueba, consideración 2.1, páginas 7-12 del fallo.

recibirse y pagarse productos de mala calidad que requirieron mantenimientos correctivos tempranos, sin cumplirse previsible vida útil de aquellos.

3.4.2 Similar comparación técnica detallada se requiere para los contratos que atañen a la semaforización propiamente dicha (contratos 1180/2013 y 1584/2014 con el convenio 1601/2015), pues siendo finita y fija la red de semáforos de Yopal en la época en que se celebraron los tres, no es claro por qué tuvieron que intervenir sucesivamente durante tres vigencias fiscales, con inversiones públicas de relativa importancia.

3.4.3 Esa constatación no da pie para profundizar judicialmente en los cargos por presunta infracción a la moralidad administrativa y erosión al patrimonio público; sin embargo, con el mismo propósito de protección del Tesoro, amerita dar oportuna noticia a la Contraloría Departamental de Casanare para que examine (por tratarse de negocios jurídicos ya liquidados) si hay lugar a explorar eventual gestión antieconómica o alguna otra connotación de responsabilidad fiscal e individualice las situaciones que deban estudiarse de las actuaciones de autoridades y particulares que pudieran estar comprometidos en el asunto.

#### 4ª MARCO NORMATIVO Y PROBLEMAS JURÍDICOS

##### 4.1 Las pretensiones. Alcances del proceso popular y poderes del juez<sup>15</sup>

4.1.1 El conflicto. La demanda propuso específicamente protección de los derechos colectivos patrimonio público y moralidad administrativa, uso y goce del espacio público y seguridad en la movilidad vial, acceso a servicios públicos y prevención de desastres técnicamente previsibles, entre lo más relevante; el fundamento fáctico de su teoría de caso se cionó a los siguientes temas: i) presunta celebración de varios contratos y convenios en breve tiempo, para realizar el mismo objeto; ii) deterioro general de la malla vial urbana y específicamente de los ejes de mayor demanda de tráfico identificados en el escrito de los actores populares y sus anexos; y iii) omisión de los deberes de rehabilitación y de mantenimiento de pavimentos, por la municipalidad de Yopal, así como los de control atribuidos al Ministerio de Transporte.

La depuración que se introdujo en el auto admisorio con rechazo parcial de algunos tópicos del libelo permite centrar la atención en lo que se acaba de describir. En el curso del proceso, conocido el compromiso institucional voluntario de Casanare para intervenir varios tramos de dichas vías urbanas, fue oficiosamente vinculado y oído en posición de pasiva, con las garantías inherentes al juzgamiento popular.

Todos los derechos colectivos invocados e identificado en precedencia gozan de la garantía judicial en los términos del art. 88 de la Carta y del art. 4° de la Ley 472 de 1998, literales b), d), e), g), h), j) y l), luego efectivamente atañen a esta clase de contencioso constitucional.

---

<sup>15</sup> La argumentación que se ofrece en este acápite ha sido sistemáticamente reiterada por este Tribunal en fallos populares, entre otros: del 21/09/2016, radicación 850012333002-2014-00199-00 (asuntos ambientales industria de hidrocarburos, ver considerativa, 4.1 y siguientes); del 07/11/2017, radicación 850012333002-2015-00323-00 (urbanizaciones irregulares, aspectos ambientales e infraestructura de saneamiento básico); del 15/03/2018, radicación 850012333002-2014-00162-00 (PTAR de Tauramena) y del 22/03/2018, radicación 850013333001-2016-00011-02 (puesta en funcionamiento de CEIBA EICE), ponencias de N. Trujillo González.

4.1.2 Poderes oficiosos del juez popular de primer grado. La línea consolidada de precedentes de esta Corporación ha señalado que el juez popular de primera instancia no está constreñido por los límites de las pretensiones de una demanda de esa especie; ejercido el derecho de acción en interés del *común*, basta que se revelen los hechos que se dice comprometan o amenacen derechos o intereses colectivos para que *deba* desplegar todo su poder inquisitivo para verificar la realidad fáctica, identificar responsables, definir objetivos o propósitos de las intervenciones de autoridad que se requieran y ordenar que se realicen en aras de remediar el conflicto. Así que la estricta congruencia procesal entre pretensiones y defensas no tiene cabida en este escenario constitucional, pues ni quien demanda ni quienes se opongan a aquellas son verdaderos titulares de los derechos en tensión. Basta la siguiente citación para ilustrar el marco teórico:

4.1.2 En múltiples oportunidades esta Corporación ha enfatizado que el juez constitucional que se ocupa de tales derechos no está limitado por el principio de congruencia; evidenciados los *hechos*, desplegará oficiosamente todo el esfuerzo probatorio que se requiera para proteger integralmente los derechos e intereses colectivos que encuentre concernidos, sin exceder la temática fáctica que se le haya propuesto y, desde luego, oídas las partes con las pertinentes garantías<sup>16</sup>.

En efecto: los derechos e intereses colectivos gozan de especial relevancia constitucional; basta armonizar el norte que traza el Preámbulo de la Carta – *hacia la construcción de un orden económico y social justo* – con los arts. 1, 2, 8, 63, 79, 80 y 82, así como la expresa sujeción de la propiedad a su función ecológica (art. 58), para comprender la valía que el Constituyente les ha otorgado; la constitucionalización de dichos *bienes comunes (latu sensu)* obliga a todas las autoridades y a los habitantes del territorio a velar por su adecuado aprovechamiento y preservación. Se insertan así las políticas de Estado en una visión global que se suele recoger en ideas fundantes de *tener hoy en las manos la herencia de las generaciones futuras*, o de estar los humanos de ahora *en tránsito* por el planeta, sin cuya protección integral la viabilidad misma de la vida, en su concepción actual, pudiera verse seriamente comprometida.

4.1.3 La reflexión que antecede ilustra por qué se elevó igualmente a canon superior el mecanismo judicial de protección (art. 88), cuya raíz normativa se ubica hace algo más de un siglo, cuando menos con las *acciones populares del Código Civil*, las cuales no fueron aprovechadas por las comunidades, ni apropiadas por los jueces. Explica igualmente por qué esta Sala pregona que el juez popular no está limitado por las rigideces instrumentales del principio de congruencia entre lo pedido y lo que dispone, pues una vez dejado a su cuidado el medio de control, debe utilizar todos sus poderes funcionales para obligar a quien corresponda a remediar los hechos perturbadores o mitigar sus efectos<sup>17</sup>.

4.1.2.1 Es pertinente rememorar postulados dogmáticos complementarios acerca de esa concepción humanista de los deberes constitucionales del juez popular, así:

<sup>16</sup> En igual sentido, sentencia del 3 de abril de 2014, radicado 850012331002-2011-00033-00, ponente Néstor Trujillo González, la cual retoma y hace unas precisiones a algunos apartes del componente abstracto que se desarrolló en la sentencia del 13 de febrero de 2013, expediente 8500123331002-2011-00163-00, reiterado en el fallo del 11 de marzo de 2014, radicado 850013333-001-2013-00084-01. Todas del mismo ponente.

<sup>17</sup> La cita viene del fallo TAC del 21/09/2016, N. Trujillo González, radicación 8500123330002-2014-00199-00 (manejo de vertimientos ARI al río Charate, campos Rico y Entreríos, Procuraduría Vs. ANLA, Corporinoquia y otros); se reiteró el aspecto teórico en sentencia del 27/03/2017, radicación 850012333002-2014-00218-00 (exploración petrolera Proyecto Fiero 1, nacederos del caño San Miguel, Orocué) y en fallo del 07/11/2017, radicación 850012333002-2015-00323-00 (desarrollos urbanísticos ilegales en sector La Pedrera), ambos del mismo ponente. Otros precedentes similares, mismo ponente: TAC, sentencia del 30 de julio de 2015, radicación 850012333001-2013-00144-00 y 850013333002-2014-00141-00 (relleno sanitario Macondo); se tuvo en cuenta, entre otras, cita del Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 18 de marzo de 2010, ponente Rafael Ostau de Lafont Planeta, expediente 250002325000-2005-00829-01(AP). Y del TAC, sentencia popular del 5 de mayo de 2016, radicación 850012333002-2014-00241-00; fallo de tutela del 15 de junio de 2016, radicación 850012333002-2016-00131-00.

Esa convicción la ha mantenido sistemáticamente la Sala por unanimidad y la reitera y enfatiza para el juzgamiento de primer grado, como el que aquí se despliega; la corrección que introdujo el superior funcional en sede constitucional<sup>18</sup> operó únicamente para el caso que fue objeto de su decisión y con relación a la impuesta congruencia entre el *recurso de apelación* y la sentencia de segunda instancia. De ahí que esta Corporación haya retomado y afianzado su opción interpretativa en la decisión sustitutiva del fallo que le fue anulado<sup>19</sup>.

3.2.4 Contra esa perspectiva no valen las restricciones presupuestales o financieras que fundada o sesgadamente aduzcan las autoridades, ni los compromisos que los gobernantes adquieran en sus planes de gobierno o en los planes de desarrollo para priorizar otras necesidades o expectativas, cuyas eventuales distorsiones el juez popular tiene que hacer corregir<sup>20</sup>.

No se ha perdido de vista la diferenciación entre la investidura electiva de los jefes de la Administración y la técnica de los jueces, como tampoco la separación de poderes públicos que tienen que *colaborarse* para cumplir los fines del Estado; aunque a favor de los primeros opera el principio democrático, es la Rama Judicial la llamada a reivindicar las *minorías* y los *derechos del común*, cuando las *mayorías* legislativas o las que imponen visiones y modelos de gobierno arrasan con unas u otros más desguarnecidos<sup>21</sup>.

3.2.5 La sentencia popular tiene que entregar a los afectados y a las autoridades las herramientas necesarias para que se corrijan los desvaríos; no se inventa los problemas, ni subvierte la priorización del gasto público por voluntarismo de los jueces. Identificado un estado de cosas que comprometa derechos o intereses colectivos, tiene que hacerlos remediar, sin preguntar primero por las disponibilidades del erario. Esto último atañe a los administradores, como se dijo en otra ocasión, así:

Por las razones que anteceden, la sentencia de primer grado será confirmada con algunos ajustes, que se explican más adelante, sin que pueda ni corresponda al órgano judicial acoger las reflexiones de la Administración sobre sus limitaciones presupuestales; el sistema de fuentes impone el deber de atender la red secundaria al nivel departamental. Y serán los respectivos centros decisorios (Asamblea y Gobernador), quienes deban gestionar, apropiar y proveer lo de rigor para que ese mandato superior se cumpla en las mejores condiciones posibles; diferir la satisfacción de las obligaciones públicas a *cuando se pueda*, según la coyuntural apreciación de los jefes, convertiría la acción popular y la sentencia estimatoria de las pretensiones en *rey de burlas*, que los servidores atenderían cuando a bien lo tuvieran. Esta Corporación no encuentra fundamento constitucional ni legal para semejante laxitud<sup>22</sup>.

3.2.6 La Ley 472 de 1998 prevé que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; a su vez el artículo 9º *ibidem* dispone que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda (B) en fallo constitucional del 4 de septiembre de 2014, ponente Gerardo Arenas Monsalve  
<sup>19</sup> TAC, sentencia del 4 de marzo de 2015, ponente Néstor Trujillo González, popular contra Yopal y Comité de Ganaderos de Yopal, radicación 850013333-001-2013-00084-01. Se ocupó del siguiente problema jurídico: *¿Puede el juez popular de segunda instancia modificar la sentencia recurrida, sin las restricciones derivadas del principio no reformatio in pejus, cuando ello sea necesario para la protección integral de derechos e intereses colectivos?* La respuesta, por acatamiento al fallo de tutela, fue negativa, con la siguiente acotación de salvaguarda de la línea horizontal para todo lo demás: *Lo dicho en precedencia mantiene su vigencia en abstracto, en lo que tiene que ver con el despliegue de los poderes y deberes del juez popular, aún oficioso frente a pretensiones limitadas y en cuanto sea indispensable para la salvaguarda integral de derechos e intereses colectivos. Dichos aspectos fueron controvertidos ante el juez de tutela, pero los cargos orientados a someter estos fallos populares a la restricción propia del principio de congruencia no prosperaron.*

<sup>20</sup> TAC fallo popular del 3 de abril de 2014, ponente Néstor Trujillo González, radicación 850012331002-2011-00033-00 (acumulado con el 850013331001-2008-00092-00), inundaciones Cravo Sur (Yopal).

<sup>21</sup> TAC, sentencia del 12 de julio de 2012, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850013331701-2009-00140-03 (Museo del Hombre Llanero). Reiteración en TAC fallo popular del 3 de abril de 2014, ponente Néstor Trujillo González, radicación 850012331002-2011-00033-00 (acumulado con el 850013331001-2008-00092-00), inundaciones Cravo Sur (Yopal).

<sup>22</sup> TAC, sentencia del 4 de diciembre de 2008, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850013331002-2007-00573-01 (mantenimiento vía Pore – Trinidad). Similar enfoque en sentencia del 3 de septiembre de 2009, mismo ponente, 850013331002-2008-00149-01 (sala de autopsias de Villanueva). Reiteración en TAC fallo popular del 3 de abril de 2014, ponente Néstor Trujillo González, radicación 850012331002-2011-00033-00 (acumulado con el 850013331001-2008-00092-00), inundaciones Cravo Sur (Yopal).

públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos<sup>23</sup>.

4.1.2.2 El superior funcional ha validado esa opción interpretativa horizontal acerca del alcance del poder oficioso del juez popular de primera instancia en la perspectiva fáctica<sup>24</sup>.

4.1.2.3 También se sustenta en algunas sentencias de revisión de tutela, como la T-176 de 2016, de la que pueden retomarse algunos aspectos conceptuales o teóricos acerca de las *potestades del juez popular para producir fallos extra y ultra petita*, con ciertas subreglas, a saber:

28. En consonancia con el artículo 5º de la Ley 472 de 1998, el juez tiene a su cargo impulsar oficiosamente el trámite de la acción popular y velar por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes.

Además, el artículo 34 de la misma normativa, determina que “[l]a sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible.”

Del artículo 88 Superior y los artículos 5º y 34 de la Ley 472 de 1998, se deriva un sistema dispositivo distinto, propio de las acciones populares. Particularmente, el juez de acción popular puede proferir fallos *ultra y extra petita* para amparar los derechos colectivos amenazados o vulnerados. Las facultades mencionadas tienen fundamento en las siguientes razones:

a) La interpretación literal de las disposiciones citadas, según las cuales, ante la amenaza o vulneración de un derecho colectivo el juez puede adoptar las medidas necesarias para hacer cesar la acción u omisión que dé origen a aquella circunstancia e, incluso, disponer lo necesario para volver las cosas al estado anterior a la transgresión del derecho. Así pues, en caso de que el operador judicial considere que las medidas solicitadas por el demandante no son suficientes para proteger el derecho colectivo desconocido, podrá adoptar cualquier remedio que estime conducente para restablecer su ejercicio.

b) La interpretación teleológica de las normas mencionadas, porque de su finalidad se puede establecer que, a pesar de que el actor popular no identifique con suficiencia las circunstancias que dan origen al desconocimiento del derecho colectivo, en caso de que el juez advierta que se probó un hecho transgresor que no había sido alegado específicamente por el demandante, deberá adoptar una determinación para hacerlo cesar.

Lo anterior ocurre porque se trata de una acción pública, que tiene como fin la defensa de derechos e intereses colectivos, esto es, de los cuales no es titular un sujeto determinado. Así pues, mediante esta acción no se plantean pretensiones subjetivas, sino se pone en conocimiento del juez una situación que afecta a la comunidad, pues con ésta se pretende

<sup>23</sup> TAC, sentencia del 30 de julio de 2015, ponente Néstor Trujillo González, radicación 850012333001-2013-00144-00 y 850013333002-2014-00141-00 (relleno sanitario Macondo). Se concluyó la cadena de argumentos que se transcribe con cita del Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 18 de marzo de 2010, ponente Rafael Ostau de Lafont Pianeta, expediente 25000-23-25-000-2005-00829-01 (AP).

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de abril del 2013, ponente Stella Conto Díaz del Castillo, radicación número 850012331000-2011-00047-01 (AP). Sentencia de tutela del 04/09/2014, Consejo de Estado, Sección Segunda (B), G. Arenas Monsalve, radicación 11001031500020140093400 (contra fallo popular).

precaver o superar la afectación de bienes que comprometen la existencia y desarrollo de la colectividad misma, es decir, hacer valer el interés general<sup>25</sup>.

En ese sentido, en consideración a los fines que persigue la acción popular, es posible afirmar que el juez tiene la obligación de analizar todos los hechos que se deriven de las pruebas aportadas al proceso. Entonces, en caso de que el material probatorio permita advertir la amenaza o vulneración del derecho colectivo invocado, el operador judicial deberá adoptar las medidas que considere pertinentes para protegerlo, incluso si la circunstancia que se probó en el proceso no fue expresamente alegada por el actor popular. [Negritillas agregadas al original].

c) La función del juez constitucional en el Estado Social de Derecho, que implica la obligación a su cargo de adoptar todas las medidas pertinentes para hacer efectivo el derecho cuyo amparo se solicita.

En términos generales, la función judicial en el Estado Social de Derecho se rige por el principio de prevalencia del derecho sustancial –artículo 228 Superior-, y en particular, la función del juez constitucional se rige también por el valor constitucional de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes -artículo 2º Superior-.

En ese orden de ideas, el juez constitucional tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias, encaminadas a hacer realidad el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución. En consecuencia, las decisiones que adopte el juez en aras de proteger tales derechos (que corresponden a los colectivos en el caso de las acciones populares), deben conducir a que cese la situación que motivó la solicitud de amparo.

Lo anterior implica que el juez de la acción popular tiene el deber de analizar todos los hechos que resulten probados en el proceso y en caso de encontrar probada la amenaza o vulneración de un derecho o interés colectivo, adoptar las medidas que considere pertinentes para restituir las cosas a su estado anterior o hacer cesar la amenaza, y de ese modo hacer realidad su uso y goce. [Negritillas agregadas al original].

29. En síntesis, el trámite de la acción popular se caracteriza por regirse por un sistema dispositivo especial, en el que el juez goza de la facultad de proferir fallos *extra* y *ultra petita*, de manera que: (i) si en el curso del proceso se encuentra probada una nueva circunstancia que no fue alegada por el demandante, y que configura una amenaza o vulneración de un derecho colectivo, el juez de la acción popular tiene a su cargo la obligación de protegerlo; y (ii) en ejercicio de sus facultades oficiosas, el juez constitucional puede ordenar remedios que excedan las pretensiones presentadas por el actor popular en la demanda, siempre que resulte necesario para hacer cesar la vulneración o amenaza.<sup>26</sup> [Negritillas agregadas al original].

No obstante, este sistema no implica que las facultades del juez sean absolutas, pues éstas encuentran su límite en los derechos al debido proceso y de defensa del demandado. Así pues, las determinaciones que se adopten en una acción popular están circunscritas a la *causa petendi* de la demanda, lo que significa que el operador judicial no puede decidir con fundamento en hechos y pretensiones que no tengan relación con los que le fueron puestos en conocimiento por el actor popular<sup>27</sup>.

4.2 Moralidad administrativa y patrimonio público. La trascendencia de la moralidad administrativa como principio, valor y derecho colectivo se ha examinado

<sup>25</sup> Ver sentencia C-622 de 2007; M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>26</sup> Ver sentencia T-443 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretell Chaljub.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencia T-176/2016, G.S. Ortiz Delgado.

profusamente por la jurisprudencia de esta jurisdicción, con frecuencia asociada a la protección del patrimonio público; se ha precisado que no toda irregularidad de las autoridades o violación del ordenamiento conlleva *per se* al agravio de aquellos. Esta Corporación lo indicó en otra oportunidad así:

6.3 Nótese que no basta aducir cualquier irregularidad o aún protuberante ilegalidad de decisiones o actuaciones administrativas para predicar, de contera, que *también se comprometa ineludiblemente la moralidad administrativa*: se trata de un predicamento que requiere identificar *hechos* y con vista en la prueba, elaborar el pertinente raciocinio judicial; la argumentación no puede ser meramente aparente, su fortaleza no se sustituye por la extensión.

Ya lo había precisado esta Corporación en otra oportunidad, así:

**Problema jurídico:** *¿Es suficiente demostrar que se ha violado el ordenamiento jurídico en la actuación administrativa preparatoria de la ejecución de una obra pública, para que se declare configurada la infracción al interés colectivo de la moralidad administrativa?*

Está claramente establecido, en el contexto de la acción popular, que la referencia que hizo el legislador (art. 4º Ley 472) a la *moralidad administrativa* como *interés colectivo*, tomó una de las aristas constitucionales de dicho principio que debe orientar la actuación de todas las autoridades; la referencia legal ha de entenderse, conforme a los lineamientos de la jurisprudencia, a partir de la *norma en blanco*, mediante la integración de otros elementos que permitan precisar su alcance, regularmente asociados a la defensa del *patrimonio público*.

El Consejo de Estado ha hecho y fortalecido dicha conexión para potenciar la acción popular como un mecanismo judicial de control, al servicio de la comunidad, que propicie la contención eficaz de la *corrupción administrativa*, entendida como práctica perversa, contraria a la ética y al derecho, que en vez de dirigir la aplicación de los recursos públicos, siempre inferiores a las necesidades, al cumplimiento de la *misión de Estado* y a procurar la satisfacción del mayor cúmulo de ellas, los orienta al aprovechamiento personal, al enriquecimiento torticero de servidores públicos delincuentes de "cuello blanco" o de sus circunstanciales aliados.

Por ello, la indagación judicial en torno a la protección del interés colectivo centrado en la *moralidad administrativa* tiende preponderantemente al descubrimiento de dicha *corrupción*; a seguir las huellas o el tufo maloliente de comportamientos contrarios al bien común, para proveer una respuesta rápida y contundente que proteja el interés concernido subyacente del *patrimonio público*, sin perjuicio de lo que corresponda a las averiguaciones disciplinaria, fiscal y penal.

Así se deja establecido para dar alcance a la argumentación de la sentencia recurrida y respuesta a los apelantes, sobre la connotación de *grave infracción al ordenamiento jurídico* que ha de identificarse, revelarse y probarse, para que pueda prosperar ese cargo, más allá de las conductas impropias de los servidores públicos que puedan ameritar reproche disciplinario, fiscal o penal, por infracción de sus deberes, sin que pueda predicarse seriamente que hayan incurrido en ellas para *enriquecerse* o dar pábulo a la apropiación ilegítima de bienes públicos por otros depredadores del erario, sean ellos también servidores, contratistas, testaferros, asociados, aliados u otros secuaces<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> TAC, sentencia del 23 de agosto de 2007, ponente Néstor Trujillo González, radicación 850013331001-2006-00479-01 (popular parque La Herradura). Expresa reiteración en fallo del 3 de abril de 2014, radicación 850012331002-2011-00033-00 (acumulado con el 850013331001-2008-00092-00), mismo ponente. Allí se alude, entre otras decisiones de la línea horizontal, a: TAC, sentencia del 4 de noviembre de 2011, ponente José Antonio Figueroa Burbano, radicado 85-001-2331-001-2010-00094-00; fallo del 11 de marzo del

6.4 De manera que solo en concreto, con los presupuestos fácticos y el análisis probatorio integral podrá elaborarse y sustentarse la cadena de argumentos judiciales que evidencien la necesidad, pertinencia y viabilidad de la medida cautelar de suspensión de un acto administrativo en sede de proceso popular, valga decir, porque no solo tiene apariencia de manifiesta contrariedad con el ordenamiento superior sino porque *per se* erosiona o amenaza alguno de los derechos e intereses colectivos<sup>29</sup>.

4.3 Deberes de construcción, rehabilitación y mantenimiento de las vías municipales. Es inequívoco que se trata de responsabilidades del respectivo municipio, al que compete por mandato de la Carta organizar el buen suceso de los asuntos y servicios locales (art. 311 de la Carta), en un esquema de descentralización administrativa con autonomía restringida de las autoridades territoriales (art. 287 *ibídem*), que ni desnaturaliza el sentido dogmático de *república unitaria* que se predica de Colombia (Preámbulo y arts. 1º, 2º y 339 *ibídem*), ni erosiona el núcleo esencial de los principios de coordinación, eficiencia y eficacia de la gestión a cargo de los servidores públicos (art. 209 C.P.) ni los inherentes a la colaboración armónica, concurrencia y complementariedad entre los tres niveles esenciales del Estado (Nación, departamentos y municipios, arts. 285 y 288 *ibídem*).

4.3.1 Las subreglas legisladas (Ley 1228 de 2008, art. 1º) han desarrollado ese mandato superior y el punto se ha ponderado por esta colegiatura en escenarios populares, entre otras ocasiones, así:

El deber jurídico de preservación de las carreteras terciarias. El mantenimiento de la infraestructura vial es un deber del Estado y para conservarla debe de manera periódica y rutinaria hacerse el debido mantenimiento; el Consejo de Estado sobre este tema ha señalado:

"El mantenimiento consiste en las actividades necesarias para conservar el patrimonio invertido en una carretera en condiciones aceptables de funcionabilidad, dentro de ciertos límites de deterioro, lo más cercano al estado en que tenían en el momento de su construcción o de su última rehabilitación o mejoramiento. El mantenimiento periódico es el que requiere una carretera ocasionalmente o con una periodicidad superior a un año, para conservar el patrimonio vial dentro de ciertos límites de aceptación para la operación vehicular. El mantenimiento rutinario es el que se realiza en las zonas aledañas a la calzada de la carretera, comprende, entre otras actividades, la poda, corte y retiro de árboles"<sup>30</sup>.

[...]

En fallo abstracto, relativo a temas de transporte público, esta Corporación precisó algunas de las obligaciones estatales en torno a la *seguridad* que deben ofrecer las vías a sus diversos usuarios, así:

b.- Compartimos con el accionante que el artículo 24 de la Constitución Política garantiza a todo colombiano el derecho a circular libremente por el territorio nacional, con las limitaciones que establezca la ley. También estamos de acuerdo en que, de acuerdo con las previsiones del artículo 365 *ibídem*, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del estado; que este debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; y que pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente por comunidades organizadas, o por

---

2014, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850013333-001-2013-00084-01 (predio enajenado por Yopal al Comité Regional de Ganaderos).

<sup>29</sup> TAC auto del 15/03/2016, N. Trujillo González, radicación 850013333001-2016-00011-01; reiteración abstracta en sentencia del 22/03/2018, radicación 850013333001-2016-00011-02. Precedentes en fallos populares del TAC, del 23 de agosto del 2007, radicación 850013331001-2006-00479-01; del 12 de julio del 2012, radicación 850013331701-2009-00140-03 y del 13/03/2013, radicación 8500123331002-2011-00163-00; todo del mismo ponente.

<sup>30</sup> Sentencia del 11 de abril de 2002, M.P. Alíer Eduardo Hernández, Expediente 12500.

particulares, pero en todo caso el Estado tendrá la regulación el control y la vigilancia de dichos servicios.

La Ley 105 de 1993 y normas que la reglamentan desarrollan en parte los principios constitucionales antes indicados, entre los cuales merecen resaltarse el carácter de servicio público; el de la colaboración armónica entre las entidades; el de la participación ciudadana; el de la libertad de empresa y el del acceso al transporte.

Según tales principios:

- El Estado está obligado a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios.
- Los diferentes organismos del Sistema Nacional de Transporte deben velar porque su operación se funde en criterios de coordinación, planeación, descentralización y participación.
- Todas las personas en forma directa, o a través de las organizaciones sociales, pueden colaborar con las autoridades en el control y vigilancia de los servicios de transporte, debiendo las autoridades prestar especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen y darles el trámite debido.
- Y todo ello para garantizar el acceso al transporte por parte de los ciudadanos, lo cual implica a. Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad. b. Que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que les son ofrecidos y las formas de su utilización. c. Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo. d. Que el diseño de la infraestructura de transporte, así como en la provisión de los servicios de transporte público de pasajeros, las autoridades competentes promuevan el establecimiento de las condiciones para su uso por los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos.

c.- En consecuencia, si el Estado está obligado a garantizar el transporte de personas y de cosas en vehículos apropiados, puede y debe adoptar mediante colaboración armónica las medidas pertinentes para que las vías se encuentren en buenas condiciones; para reglamentar de manera general el tránsito de vehículos y si es del caso, para imponer restricciones de tipo general, de acuerdo a las necesidades, pues sería ilógico, por decir lo menos que el Estado, a sabiendas que un puente no tiene suficiente capacidad para resistir el peso de algunas clases de vehículos, lo permitiera sin imponer ninguna restricción, porque con ello además de los perjuicios que seguramente se producirían en la infraestructura pontal perjudicaría a la comunidad que se viene beneficiando con su uso. Similares predicamentos pueden hacerse respecto de las carreteras<sup>31</sup>.

En consecuencia, acorde con las recomendaciones que ofreció el auxiliar de la justicia, el recaudo globalmente ponderado y el marco dogmático que hace parte de la motivación de la sentencia, se acogerán algunas aristas de las pretensiones en la relativo a la *seguridad de los usuarios de la vía pública afectada* y se asignarán responsabilidades como se indica enseguida, tomando como principal obligado al municipio de Yopal [...].<sup>32</sup>

4.3.2 Similar enfoque se ha indicado en múltiples condenas por responsabilidad administrativa extracontractual por pretermisión de esos deberes constitucionales y legales de los municipios; las fuentes y razonamientos se detallaron así:

La solución que se adopta en esta sentencia responde afirmativamente, con fundamento en los arts. 5º, 6º, 90 y 209 de la Constitución Política, vengeros de donde se alimentan los

<sup>31</sup> TAC, sentencia del 16 de diciembre de 2010, ponente magistrado J. A. Figueroa Burbano, expediente 2009-00135-00. Expresa reiteración del marco dogmático en fallo del 13 de enero de 2011, ponente N. Trujillo González, radicado 850012331002-2010-00004-00.

<sup>32</sup> TAC sentencia popular del 13/03/2013, N. Trujillo González, radicación 850012331002-2011-00163-00. El Consejo de Estado la varió sustancialmente para exonerar a una empresa petrolera (Sección 1ª, fallo del 04/09/2014, M.A. Vellilla Moreno, radicación 85001233100220110016301). Yopal siguió vencido.

deberes generales del Estado frente a los habitantes del territorio, cuyo norte es la protección de las personas y de sus derechos y libertades, incluida la locomoción segura por el territorio (C. P. art. 24).

Esos deberes se concretan respecto de los municipios en los siguientes artículos constitucionales: 311, 313 numerales 1º y 7º y 315, atribuciones 1ª y 3ª.

En el nivel legal instrumental, se tienen dispuestas las siguientes responsabilidades de los municipios:

*Decreto 1333 de 1986:*

*ARTÍCULO 40. Corresponde a los Concejos Municipales disponer lo conveniente sobre trazado, apertura, ensanche y arreglo de las calles de las poblaciones y caseríos; y conceder permiso para ocuparlas con canalizaciones subterráneas y postes para alambres y dables eléctricos, rieles para ferrocarriles, torres y otros aparatos para cables aéreos, y en general, con accesorios de empresas de interés municipal. (...)*

*ARTÍCULO 42. Los Municipios podrán ordenar la suspensión de las obras o explotaciones que afecten la seguridad pública o perjudiquen el área urbana.*

*ARTÍCULO 170. Los bienes de los Municipios no pueden ser gravados con impuestos directos nacionales, departamentales o municipales.*

*Las vías, puentes y acueductos públicos no podrán enajenarse ni reducirse en ningún caso. Toda ocupación permanente que se haga de estos objetos es atentatoria a los derechos del común, y los que en ello tengan parte serán obligados a restituir, en cualquier tiempo que sea, la parte ocupada y un tanto más de su valor, además de los daños y perjuicios de que puedan ser responsables.*

*Decreto 1355 de 1970 (C. N. P.)*

*ARTÍCULO 132. Cuando se trate de restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el caso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición*

*Ley 136 de 1994:*

*ARTÍCULO 3o. FUNCIONES. Corresponde al municipio.*

- 1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.*
- 2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el Progreso municipal*

*ARTÍCULO 33. USOS DEL SUELO. Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio.*

*PARÁGRAFO. En todo caso, las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el Concejo Municipal.*

En ese marco de fuentes no cabe duda sobre la concurrencia de los poderes de disposición y de los deberes de conservación de la malla vial urbana en cabeza de la municipalidad. Todo lo que acontezca en ella, que deba y pueda ser prevenido, evitado o contenido por la acción oportuna de las autoridades locales, le será imputable, cuando quiera que la causa del daño pueda atribuirse a un defectuoso funcionamiento o a la ausencia de las atribuciones de policía administrativa de la que están investidos los servidores públicos de ese nivel, o cuando obedezca a fallas de los servicios públicos a su cargo.

Esa es, además, la orientación que señalan los precedentes verticales, en temas recurrentes como alcantarillas sin tapas, obras en ejecución sin avisos o prevenciones a los transeúntes, puentes deteriorados, activación de cosas que amenazan ruina y causan daño en el espacio público, omisión de señalización vial, en los cuales concurre un elemento común: omisión de deberes de vigilancia y cuidado a cargo de agencias públicas<sup>33</sup>. [...] <sup>34</sup>.

4.3.3 La concurrencia y complementariedad voluntarias de Casanare. El Tribunal ha impuesto obligaciones al departamento respecto de adecuación, rehabilitación o mantenimiento de vías municipales, incluidas urbanas de Yopal, con fundamento en los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad, como puede verse, entre otras, en la sentencia del 29/01/2014 que guarda cercana relación con el debate de ahora.<sup>35</sup>

El superior funcional no acogió esa solución, respecto de la problemática de señalización y semaforización de las vías locales, pues enfatizó que se trata de una obligación del municipio y que solo en virtud de fundada subsidiaridad (en ausencia de autoridades y organismos de tránsito municipales), podría obligarse al departamento.<sup>36</sup>

4.3.3.1 En esta ocasión es superfluo ocuparse del género próximo y las diferencias específicas entre los hechos probados en los dos procesos populares que tienen parciales cercanías fácticas; aquí Casanare, espontáneamente y sin que hubiere precedido vinculación a este conflicto, optó por obligarse por dichos mandatos constitucionales de concurrencia y complementariedad a coadyuvar con significativas inversiones públicas (asignadas en el OCAD departamental) a remediar las protuberantes deficiencias de la malla vial urbana de la capital; así que el fallo de ahora se limitará a deducir efectos de esos compromisos administrativos voluntarios y el Tribunal adoptará medidas cautelares (por separado) para preservar la necesaria coordinación entre la gestión de las dos autoridades en aras de lograr los fines de salvaguarda de derechos e intereses colectivos. Similar enfoque se aplicó en las dos instancias en otro conocido proceso popular, relativo al servicio de acueducto de Yopal.<sup>37</sup>

4.4. Movilidad segura. El uso de las vías públicas urbanas en condiciones de calidad y continuidad, de manera que facilite la comunicación terrestre entre los sitios de concentración de vivienda, comercio, oferta de bienes y servicios públicos y privados, hace parte del piélago difuso de la *seguridad pública* y bordea la frontera con el acceso efectivo a la generalidad de los servicios públicos, pues la forma de vida actual en las ciudades requiera que sus habitantes puedan desplazarse de un lugar a otro utilizando los diversos medios de transporte en todas las épocas del año.

<sup>33</sup> CE, 3ª, sentencia del 18 de marzo de 2004, M. E. Giraldo, e52001-23-31-000-1996-40003-01(14003); sentencia del 13 de septiembre de 2001, M. E. Giraldo, e66001-23-31-000-1995-3326-01(13326); sentencia del 23 de abril de 1998, R. Hoyos, r10280; CE, 3ª, sentencia del 8 de junio de 1999, D. Suárez, r13540.

<sup>34</sup> TAC, sentencia del 3 de agosto de 2006, N. Trujillo González, e2004-01329-00; en similar sentido, fallos del 18/10/2007, radicación 850012331001-2004-02198-01 y del 13/11/2014, radicación 850013333002-2013-00056-01; mismo ponente.

<sup>35</sup> TAC, ponente J.A. Figueroa Burbano, radicación 85001233300120130022000, entre otros temas: "Servicios de semaforización, señalización y demarcación en las vías internas del municipio de Yopal".

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 28/01/2016, G. Vargas Ayala, radicación 85001233300020130022001.

<sup>37</sup> TAC sentencia del 28/06/2012, J.A. Figueroa Burbano, radicación 8500123310012011021000 y/o 85001333100220110053200; Consejo de Estado, Sección Primera, fallo del 03/04/2014, radicación 8500123310002011021001.

Ya no se concibe que una capital de departamento, como Yopal, solo disponga de vías en verano, o que en la temporada de lluvias haya que volver a los equinos, las canoas o los tractores en determinados sectores inundables.

Tampoco es admisible que las calzadas, por el nivel de deterioro de pavimentos o inexistencia de ellos en los ejes viales principales transitar por ella tenga que constituir una aventura exploratoria reservada a vehículos de características *todo terreno* o con grave riesgo para transeúntes y usuarios de bicicletas, motocicletas o automotores. Así que en el espectro genérico de la seguridad pública debe entenderse concernida la modalidad de *movilidad segura en toda la malla vial urbana local*.

#### 5ª CASO CONCRETO. RESPONSABLES Y ÓRDENES QUE SE IMPARTIRÁN

5.1 En las conclusiones fácticas y probatorias quedó determinado que no se encontró sustento para los cargos por menoscabo de la moralidad administrativa y del patrimonio público, sin perjuicio de la noticia que se dará a la Contraloría de Casanare para que se ocupe de las aristas fiscales por eventual gestión antieconómica u otras razones que puedan generar responsabilidad patrimonial de esa especie.

5.2 Quedó igualmente definido que la realidad física de la malla vial urbana de Yopal requiere intervenciones inmediatas que se orienten a mitigar el mal estado general de la misma, en especial de los ejes viales principales (arterias, avenidas, transversales y otras calles y carreras que interconectan el sistema) identificados con criterios técnicos acordes con los flujos de tráfico; igualmente, que se necesitan estudios detallados para definir qué hacer en el mediano y largo plazo para rehabilitar o reconstruir pavimentos que ya agotaron su vida útil.

5.2.1 Casanare voluntariamente, en el espectro de los principios de concurrencia y complementariedad, tomó a su cuidado la ejecución del proyecto "Mejoramiento de la malla vial del municipio de Yopal – Departamento de Casanare – BPIN 2017005850027", aprobado por el OCAD Departamental de Casanare; en desarrollo del mismo intervendrá parte de la malla vial urbana de Yopal, según los términos del objeto y alcance del contrato que pretende celebrar, definidos por las autoridades administrativas bajo su exclusiva responsabilidad.

5.2.2 Yopal, todavía en la órbita de las decisiones institucionales de su directa competencia, pero incididas significativamente por este proceso popular, ha diseñado la ejecución del proyecto "Mejoramiento de la malla vial del municipio de Yopal – Departamento de Casanare – BPIN 2017850010006", aprobado por el OCAD Municipal de Yopal, para intervenir otros tramos de dicha malla vial, igualmente determinados por la Administración bajo su directa responsabilidad.

5.2.3 Oídas las partes y analizados el dictamen del ingeniero perito y los medios probatorios en que se fundó, el juez popular encuentra excluido el riesgo de yuxtaposición o duplicidad de los trabajos que las entidades territoriales pretenden

ejecutar, al parecer cada una controlando las inversiones públicas que ha dispuesto apropiar.

Al respecto esta Corporación advierte categóricamente que:

- i) No dilucidará quién deba ser ejecutor de cada proyecto ni interferirá las decisiones de los OCAD acerca de esas temáticas, propias del núcleo de funciones de las autoridades administrativas, a quienes compete responder por acción o por omisión, sin que puedan acudir al velo de las providencias judiciales;
- ii) Tampoco estorbará los procesos decisorios técnicos, administrativos, presupuestales y financieros, que deban preceder, concurrir o suceder con las etapas de planeación, contratación, ejecución, recibo de productos y liquidación de tales proyectos y contratos, aspectos todos del exclusivo resorte de la Administración, bajo su responsabilidad; y
- iii) Como es claro que ni con la sumatoria de la ejecución integral y oportuna de los dos proyectos se resuelve toda la problemática de la malla vial urbana de la que se ocupa este fallo, tendrán que adoptarse medidas complementarias para lograr ese objetivo. Se definen enseguida.

5.3 Medidas cautelares. Pese a que el Tribunal se ha apartado motivadamente y en ejercicio de la autonomía judicial que garantiza la Constitución de la posición del superior funcional<sup>38</sup>, por las razones que se han indicado en otras providencias acorde con las cuales no se identifican sólidos motivos para tener por quebrantado el debido proceso y, por el contrario, se señalan soluciones instrumentales de fácil aplicación para sortear rápidamente la discusión en segundo grado de las órdenes preventivas sin tenerse que esperar a la suerte de las imposiciones de fondo o definitivas<sup>39</sup>, esta vez, en aras de la celeridad y para precaver que eventuales declaratorias de nulidad procesal difieran el cumplimiento de las órdenes con desmedro del interés público concernido, proveerá algunas nuevas por separado en cuadernillo de medidas y al tiempo con la sentencia; parte de la fundamentación reproducirá fragmentos de la motivación de esta.

La suspensión de actuaciones contractuales, todavía vigente, será levantada; las autoridades de Casanare y Yopal deberán *coordinar* los trabajos de manera que no se estorben unos a otros durante su ejecución, ni parallicen la movilidad urbana en la capital, aspectos que se controlarán en la anunciada cuerda separada de medidas cautelares.

---

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, exhortación en sentencia del 22/02/2018, M.E. García González, radicación 850012333002-2014-00129-03

<sup>39</sup> aclaración de voto de Néstor Trujillo González, sentencia del 16/04/2018, ponente Miryam Esneda Salazar Ramírez, radicación 850012333003-2014-00238-00; posición mayoritaria en la sentencia 25/04/2018, ponente M. E. Salazar Ramírez, radicación 850012333003-2014-00230-00.

**5.4 Medidas de fondo, exigibles a partir de ejecutoria del fallo**

5.4.1 El responsable será YOPAL, sin perjuicio de que acuda por aplicación directa de la Constitución (principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad) al apoyo técnico, administrativo, presupuestal o financiero de Casanare, la Nación u otros órganos, entidades o dependencias, por su propia iniciativa y sin que para ello se requiera mandato judicial, ni esta sentencia genere obstáculo alguno.

5.4.2 Primera fase: estudios técnicos integrales. A partir de toda la evidencia de esa especie aportada al proceso, incluida pericia, YOPAL deberá:

5.4.2.1 Realizar o profundizar el diagnóstico que le permita establecer qué estudios adicionales se requieren para establecer: i) estado actual de la malla vial urbana, con prioridad de los ejes viales principales (arterias, avenidas, calles, carreras y transversales de mayor movilidad), según las definiciones del POT, el PIMUR y los demás instrumentos de planeación de la ciudad; ii) cuáles tramos que no serán objeto de intervención con obras de los proyectos de Casanare y de Yopal podrán mejorarse para movilidad segura según requerimientos de flujos de tránsito actuales y en horizonte de vida útil no menor a quince (15) años adicionales, mediante técnicas de pavimentación o repavimentación a nivel de mantenimientos preventivos y correctivos; y iii) cuáles de ellos – con idéntica delimitación – requieren medidas de rehabilitación estructural de pavimentos (sub-bases, bases, coronas y capas de rodadura, etcétera) para lograr similares fines (movilidad segura) sin desperdiciar inversiones estatales.

El diagnóstico deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia.

5.4.2.2 Adelantar el proceso de contratación que se necesite para obtener las consultorías o estudios técnicos y demás a que naya lugar para obtener los objetivos y productos indicados en el ordinal 5.4.2.1. Plazo: hasta cuatro (4) meses subsiguientes al vencimiento del que antecede.

5.4.2.3 Obtener los aludidos productos de consultoría integrales, señalados en los dos ordinales previos, evaluarlos y adoptar decisiones institucionales con *plan de trabajo, prioridades motivadas para su ejecución, identificación de fuentes presupuestales y financieras, productos esperados en cada proyecto, plazos máximos de ejecución, rutas críticas y de actividades en paralelo* y la información complementaria para el comité de verificación y el juez popular (resúmenes ejecutivos) que permitan hacer seguimiento y control.

La Administración tendrá que considerar la viabilidad de acudir a fuentes fiscales que distribuyan cargas a los propietarios y otros titulares de derechos sobre inmuebles beneficiarios de las inversiones públicas, tales como contribución de valorización y gravámenes por plusvalía, acorde con la legislación vigente; las decisiones que adopte tendrán que ser motivadas expresamente, divulgarse profusamente por los canales oficiales de libre acceso para la comunidad y darse a conocer en los informes al juez popular.

Plazo (todo el bloque 5.4.2.3): hasta dieciocho (18) meses que sigan al vencimiento del que precede.

5.4.3 Segunda fase. Obras públicas. Sin perjuicio de la conjunción de esfuerzos estatales que se indican para la primera fase, YOPAL deberá contratar y hacer ejecutar todos y cada uno de los proyectos de mantenimiento y de rehabilitación de estructuras de pavimentos y, en general, de la malla vial urbana de Yopal, con prioridad de los ejes viales de mayor demanda de flujo vehicular que señalen los estudios técnicos a que se refieren los ordinales anteriores.

Plazo: hasta cuatro (4) vigencias fiscales subsiguientes a la expiración del que se indica en el ordinal 5.4.2.3; en cada una de las tres (3) primeras deberá garantizarse apropiación presupuestal, fuente financiera y contratación de cuando menos un tercio (1/3) de los aludidos proyectos priorizados, medidos por *metas físicas y valor de los contratos*. Todos tendrán que culminarse a más tardar en dicha cuarta vigencia.

5.5 Comité de verificación. Reglas de funcionamiento e informes periódicos. Para constatar el avance de las actividades administrativas de ejecución de esta sentencia, así como de las medidas cautelares que se adoptan en auto separado, se integrará un comité de verificación así: i) alcalde, quien coordinará y presidirá; ii) gobernador de Casanare; iii) gerente o representante legal del IDURY; iv) un delegado de las veedurías ciudadanas que existan o se constituyan cuyo objeto específico atañe a la problemática de movilidad vial urbana de Yopal, escogido por consenso entre sus representantes legales y los actores populares. A falta de acuerdo y con conocimiento de causa, lo asignará el juez popular; y v) el presidente de la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Casanare, o su delegado.

Los funcionarios estatales que opten por delegar tendrán que hacerlo en servidores públicos de planta de los niveles directivo y asesor definidos por la Ley 489 de 1998 y sus normas complementarias, sin perjuicio de las responsabilidades de control de la función delegada, acorde con el art. 211 de la Constitución.

El comité debe integrarse dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la **notificación** de la sentencia; si en ese plazo no hubo acuerdo, el juez asignará el representante de las veedurías, con base en la lista de las registradas que le remitan el municipio de Yopal, la Gobernación de Casanare u otras autoridades competentes. Deberá instalarse a más tardar en la segunda (2ª) semana de agosto de 2018 y rendir informes periódicos cada tres (3) meses, el inicial dentro de la primera semana de noviembre del año en curso; o cuando ocurran novedades que requieran intervención judicial más temprana.

El coordinador del comité, o dos (2) de los demás integrantes, podrán convocar a sesiones en que se deban tratar temas específicos, a otras personas, entidades u organizaciones que puedan ilustrar procesos decisorios o contribuir al control y seguimiento de las órdenes del fallo; estos invitados no tendrán voto en sus deliberaciones.

6ª Costas. El comportamiento procesal de las partes ha sido serio, no se vislumbra conducta impropia que amerite imponerlas. Análisis fundado en el art. 38 de la Ley 472 de 1998 y el art. 188 CPACA, de cuyo núcleo esencial esta Corporación infiere un razonable marco de apreciación judicial.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

1º Declarar probadas las excepciones de falta de legitimación material por pasiva propuestas por la NACIÓN (Ministerio de Transporte) y por MANUEL HUMBERTO CORREDOR CASTELLANOS, por lo expuesto en la motivación y DECLARAR no fundadas las demás excepciones invocadas por la pasiva.

2º DECLARAR vulnerados los derechos colectivos relativos a seguridad pública (modalidad de movilidad en las vías urbanas de Yopal), prestación eficiente y oportuna de servicios públicos y desarrollo armónico de la ciudad capital de Casanare, por la problemática de expiración de vida útil de pavimentos y falta o insuficiencia de mantenimiento de los mismos, en el contexto fáctico de esta sentencia identificado en la motivación, en lo esencial imputable a YOPAL, como allá se indicó.

3º ORDENAR al MUNICIPIO DE YOPAL que realice las actividades, actuaciones y contrataciones a que haya lugar, para el cumplimiento de las medidas de fondo o definitivas señaladas en la motivación, consideración cinco punto cuatro (5.4); el primero de los plazos allí fijados empezará a correr a partir de ejecutoria del fallo; los demás, secuencial y consecutivamente como allá se consignó.

4º ORDENAR la conformación de *comité de verificación* tanto de medidas cautelares como de fondo, cuya integración, funcionamiento e informes periódicos se sujetarán a las reglas trazadas en la motivación (consideración cinco punto cinco 5.5).

Líbrese comunicación a los Integrantes que no son sujetos procesales, con copia de la sentencia.

5º DENEGAR las demás pretensiones de la demanda popular de la referencia.

6º Sin costas en la instancia.

7º ORDENAR la remisión de copia completa de la demanda, del admisorio y de este fallo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, para el pertinente registro (art. 80 Ley 472).

8º ORDENAR la publicación de la sentencia completa en los portales web de la Gobernación de Casanare, la Alcaldía de Yopal y la Secretaría del Tribunal (avisos a la comunidad), mediante enlace digital de acceso libre y con permanencia del archivo no menor a tres (3) meses siguientes a su notificación.

9º ORDENAR la remisión de copia completa de la demanda y de este fallo a la CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE CASANARE para que se exploren aristas relativas a responsabilidad fiscal, según se indicó en la motivación; ejecución inmediata por Secretaría. Las demás piezas procesales quedarán a disposición de la Contraloría, para que consulte u obtenga copias por su cuenta, las que se entregarán sin necesidad de auto que las autorice.

10° Confórmese a la brevedad cuadernillo con las constancias relativas a depósitos para gastos procesales y de pericia, remanentes disponibles y pronunciamiento del perito acerca de expensas, todo lo cual pasará a disposición del ponente para determinaciones complementarias relativas a esas órdenes.

11° En firme y ejecutado el fallo, actualícese registro y archívese el expediente.

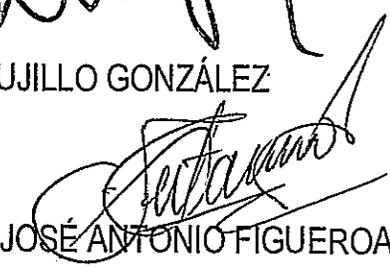
NOTIFÍQUESE

(Aprobado en Sala de la fecha, Acta . Popular 2016-000197-00 Malla vial del municipio de Yopal, estimatoria. Hoja de firmas 39 de 39).

Los magistrados,

  
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

  
AURA PATRICIA LARA OJEDA

  
JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

NTG/Eliana