



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 4

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, **25 SET. 2018**

ACCIONANTE:	YESID FIGUEROA GARCÍA
ACCIONADO:	MUNICIPIO DE TUNJA
REFERENCIA:	150013333012- 2017-00080 -01
ACCIÓN:	POPULAR
TEMA:	MANTENIMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE VÍA PÚBLICA
ASUNTO:	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el actor popular, contra la sentencia proferida el 3 de abril de 2018 por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

1.1. DEMANDA

1.1.1. Pretensiones (fls. 6-7)

El señor **YESID FIGUEROA GARCÍA**, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 2º de la Ley 472 de 1998 y el artículo 144 CPACA, presentó demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos contra el **MUNICIPIO DE TUNJA**, con el fin de que se protejan los derechos colectivos al goce del espacio público, su utilización y la defensa de los espacios de uso público, a la seguridad y salubridad públicas y a la realización de edificaciones y construcciones respetando las disposiciones jurídicas, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes (fls. 2-3).

Como consecuencia de lo anterior, solicitó que se ordene al ente territorial accionado lo siguiente:

- i) Que proceda de forma inmediata a la recuperación, reconstrucción, rehabilitación, arreglo, pavimentación y demás

aspectos estructurales y de orden técnico que requiere la vía de la Calle 11A entre las Carreras 12, 12A y 14 del Barrio Las Américas de la ciudad de Tunja.

- ii) Que proceda de forma inmediata a la realización de las diferentes actuaciones administrativas, contractuales, presupuestales y técnicas a que haya lugar, con el fin de materializar lo solicitado en el punto anterior.
- iii) Que dentro de un término perentorio, rinda un informe detallado y completo frente al cumplimiento de las órdenes proferidas en el proceso de la referencia, so pena de iniciar el trámite de incidente de desacato correspondiente.

Finalmente, peticionó que se condene en costas procesales y agencias en derecho a la entidad accionada.

1.1.2. Fundamentos fácticos (fls. 1-2)

El accionante indicó que en el Barrio Las Américas de la ciudad de Tunja, está ubicado el bien y espacio público de la Calle 11A entre las Carreras 12, 12A y 14, vía que es de gran utilidad e importancia para la comunidad y un medio eficaz de acceso a dicho sector, tanto para peatones como para vehículos.

Manifestó que la vía en mención presenta daños severos y un detrimento estructural que se evidencia con la inexistencia de pavimentos, la destrucción del existente, huecos y grietas, frente a los cuales la comunidad del sector y la Junta de Acción Comunal han requerido su intervención desde hace 10 años, sin que hasta el momento se haya efectuado por parte de la Administración local ningún tipo de actuación concreta al respecto.

Señaló que el 8 de mayo de 2017, solicitó a la Secretaría de Infraestructura de Tunja la reparación integral de la vía, petición que fue atendida de forma negativa por el ente territorial el 12 de mayo del mismo año, manifestando la imposibilidad de realizar lo pretendido en razón a la inexistencia de recursos económicos, es decir, condicionando el objeto de lo solicitado a la disponibilidad fiscal y técnica de la entidad.

Refirió que las reparaciones de la vía pública en cuestión, deberían ser objeto de una gestión planificada y exhaustiva por parte de la administración municipal, pues en el presente caso lo que demuestra es

desidia institucional que hace perentoria la garantía de derechos e intereses colectivos.

1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (fls. 33-40)

Dentro de la oportunidad concedida para el efecto, el **MUNICIPIO DE TUNJA**, a través de apoderado judicial, allegó escrito de contestación de la demanda oponiéndose a la totalidad de las pretensiones, argumentando que conforme a la Ley 472 de 1998, el propósito de las acciones populares es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, lo cual implica que el actor tiene la obligación de demostrar tal afectación, situación que a su juicio, no ocurre en el presente caso.

Advirtió que el municipio accionado realizó visita ocular en la vía objeto de la controversia, sin que se encontrara la dirección mencionada específicamente en el libelo, por lo que presentó un informe relacionando las siguientes vías:

- Calle 11 entre Avenida Colón y Carrera 14: a pesar de ser una vía secundaria, se evidenció que es una de las más circuladas en el sector, además que presenta algunos daños y se encuentra en mal estado, razón por la que la Administración Municipal, dentro de las priorizaciones de la malla vial, introdujo dicha vía para su intervención.
- Calle 11A, la cual se localiza únicamente entre la Carrera 12A y 13: en esta vía no se reportó flujo vehicular de ningún tipo y es una vía que se encuentra en la parte interna del Barrio Las Américas, por lo que se concluyó que la misma tiene poca circulación y no es prioritaria su intervención.

Indicó que de acuerdo a las necesidades más sentidas de la comunidad, su representado con la participación de las Juntas de Acción Comunal, priorizó algunas obras con el fin de atender las obligaciones y funciones descritas en la Constitución y la ley.

Así pues, destacó que los recursos asignados para obras por parte de la Administración Municipal, ya se encuentran con destinación específica ✓ ejecutados y por ejecutar, que en virtud a los informes anexos se demuestra el óptimo proceso de planeación y análisis que se realizó por medio de un equipo multidisciplinar para determinar las obras más urgentes y requeridas por la ciudad de Tunja, pues conforme al

presupuesto municipal destinado es imposible atender todas las necesidades existentes.

Consideró que muchas de las manifestaciones del actor popular responden a apreciaciones subjetivas, más aún cuando en el expediente no se evidencia prueba alguna frente a los daños surgidos hace más de 15 años, ni la presunta omisión por parte del Municipio de Tunja en atención a los requerimientos de la comunidad.

Finalmente, propuso como excepciones las que denominó: i) *"Inexistencia de prueba que demuestre omisión por parte del Municipio de Tunja, referente a la afectación de los derechos colectivos"*; y ii) *"Temporalidad para ejecución del Plan de Desarrollo Tunja en Equipo 2016-2019"*.

1.3. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO (fls. 116-117)

Atendiendo a lo establecido en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento el 4 de septiembre de 2017 (fls. 112-113 y CD fl. 111), la cual se reanudó el 20 de septiembre de la misma anualidad (fls. 116-117 y CD fl. 115A), declarándose fallida ante la inexistencia de una propuesta de pacto para la protección de los derechos colectivos presuntamente amenazados y vulnerados.

1.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, mediante sentencia proferida el 3 de abril de 2018, resolvió (fls. 166-175):

"PRIMERO.- DECLARAR PROBADA la excepción denominada 'inexistencia de prueba que demuestre omisión por parte del Municipio de Tunja, referente a la afectación de los derechos colectivos', propuesta por la entidad demandada MUNICIPIO DE TUNJA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- NEGAR las pretensiones de la acción popular promovida por el señor YESID FIGUEROA GARCÍA en contra del Municipio de Tunja, por los argumentos expuestos en esta providencia.

TERCERO.- EXHORTAR al Municipio de Tunja para que adelante los trámites administrativos, presupuestales y contractuales para que la pavimentación de las vías a que alude la demanda, sean incluida en los Planes de Desarrollo de la ciudad y puedan ser catalogadas como obras prioritarias y programen la construcción de las mismas.

(...)

QUINTO.- Abstenerse de condenar en costas.

(...)"

Para adoptar dicha determinación, la juez de primera instancia hizo referencia a la naturaleza de la acción popular, así como también al contenido y alcance de los derechos colectivos invocados como vulnerados por la parte actora, de lo que concluyó que para la prosperidad de las pretensiones deben quedar debidamente acreditados los siguientes elementos: **i)** que exista una real amenaza o vulneración de un derecho colectivo definido expresamente como tal por el Constituyente o por el Legislador, y **ii)** que la amenaza o vulneración se haya dado como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas.

Frente al caso concreto, precisó en primer lugar que de acuerdo a la cartografía del IGAC, la vía pública objeto de la presente acción corresponde en realidad a la **Calle 11 entre Carreras 12, 12 A y la 14** del Barrio Las Américas de la ciudad de Tunja.

Indicó que conforme al artículo 311 Superior, le corresponde al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local y ordenar el desarrollo de su territorio, entre otros aspectos, teniendo en cuenta los principios de planeación, programación presupuestal, desarrollo sostenible y las normas técnicas de desarrollo y urbanismo.

En ese sentido, indicó que no acoge los argumentos de la entidad accionada, relacionados con la ausencia de recursos económicos y falta de disponibilidad presupuestal, pues advirtió que tal como lo ha precisado el Consejo de Estado, entre otras, en sentencias de 18 de febrero de 2010, Rad. No. 2004-01094-00 (AP), C.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta y del 18 de marzo del mismo año, Rad. No. 2004-00307-01 (AP), C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno, ello no es óbice para que no se intente la acción popular, ya que ante una evidente violación de los derechos colectivos invocados, se debe ordenar la respectiva adopción de medidas de planeación y programación necesarias para la salvaguarda de los mismos.

Así mismo, la *a quo* manifestó que frente al argumento del Municipio de Tunja, respecto a la no inclusión de la pavimentación de la vía en el Plan de Desarrollo y programas de gobierno en razón a que la misma no es de carácter prioritario para la ciudad, se allegó al expediente el Documento de Priorización de Necesidades para el periodo 2016 – 2019, en el que se observa que se implementó la metodología para la priorización participativa de las Juntas de Acción Comunal (JAC), convocando a sus directivos, de manera que éstos intervinieran de forma directa para

atender las necesidades apremiantes de sus localidades.

Que para el caso del Barrio Las Américas, se clasificó en el sector suroccidental y dentro de las necesidades correspondientes al área "INFRAESTRUCTURA, ESPACIO PÚBLICO Y EQUIPAMIENTO COMUNITARIO", se relacionaron varias vías de ese sector que requieren de pavimentación, dentro de las cuales no se encuentra la que es objeto de la presente acción, pese a haber existido participación de la comunidad a través de las JAC quienes debieron solicitar la inclusión de la vía para su mantenimiento, petición de la cual no se tiene conocimiento, pues las partes no hicieron mención de ello.

A efectos de determinar si se ha producido vulneración a los derechos colectivos invocados por el actor, la juez de instancia advirtió que si bien se demostró plenamente el mal estado que presenta la Calle 11 entre Carreras 12, 12 A y 14 con el video aportado por el accionante y el informe técnico ocular rendido por el Municipio de Tunja, en el que se mencionó que la vía presenta una patología de fisuración en bloque, losas subdivididas, pérdida de material (popouts), fisuración transversal y longitudinal, peladuras y baches, la citada vía tiene una ubicación de tipo secundario, indicativo de que no presenta flujo vehicular importante, lo cual se corrobora en la visita de campo efectuada por el municipio y está clasificada como una vía tipo V3 que corresponde a una calle de acceso y distribución local que conecta el sistema arterial con los trazados locales, de conformidad con el artículo 55 del Decreto Municipal No. 241 de 2014.

Por lo anterior, concluyó que no se vulneró por parte del Municipio de Tunja el derecho al uso y goce del espacio público, en la medida en que la ciudadanía en general puede hacer uso de la vía pública, pues ni el informe técnico ni las fotografías evidencian que el estado de deterioro de su pavimento impidan su pleno uso por los habitantes, más aún cuando se demostró que por la vía en cuestión no transitan vehículos de transporte público.

Refirió que tampoco se demostró la vulneración del derecho a la seguridad y salubridad públicas, pues las condiciones que presenta la vía no afectan la salud y seguridad de los pobladores de la misma, en tanto las grietas o baches que presenta no se señalan como un foco de formación de vectores o contaminantes, ni existe prueba de que la condición de la vía sea generadora de delitos, contravenciones, accidentes o calamidades.

De la misma manera, advirtió que no se vulneró el derecho a la realización

de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, pues el mismo no es más que una prolongación o manifestación del derecho de dominio y la libre empresa que no puede ejercitarse desconociendo la normatividad en materia urbanística, medioambiental y de ordenamiento territorial, sin que signifique una imposición a las autoridades para que ejecuten las obras que requieren las comunidades.

Sin perjuicio de lo anterior, la *a quo* finalizó precisando que la concepción de progreso y desarrollo social exige que toda vía sea adecuada en la mejor manera para el transporte vehicular y peatonal, como también que brinde seguridad para los que por ella transitan, debiéndose consultar los principios de planeación y priorización de las necesidades sociales, en concordancia con los principios de uso racional de los recursos económicos y presupuestales.

Así pues, exhortó al Municipio de Tunja para que adelante los trámites necesarios (administrativos, presupuestales y contractuales) a fin de que la pavimentación de la vía objeto de la acción popular de la referencia, se incluya en los planes de desarrollo de la ciudad y pueda ser catalogada como obra prioritaria, programándose así el mantenimiento de la misma.

1.5. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN (fls. 177-185)

Inconforme con la decisión, el **actor popular** apeló la sentencia con fundamento en lo siguiente:

Señaló que en el plenario existe un conjunto de pruebas que demuestran en forma clara y sin lugar a dudas el mal estado de la vía pública objeto de acción constitucional, tales como el video aportado con el escrito inicial y el Informe Técnico allegado por el Municipio de Tunja, de los cuales se concluye que dicha vía no ha sido objeto de intervención o reparación alguna, por lo que no puede determinarse la configuración de un hecho superado.

Consideró que el derecho colectivo a la defensa y utilización de los bienes de uso público resulta vulnerado por la omisión del ente territorial accionado en la intervención y reparación de la vía pública, no obstante haberse probado en primera instancia el deteriorado estado de la misma, pues independientemente de tratarse de una vía de orden secundario o barrial y por ello, no incluirse dentro de las priorizaciones de la administración, la comunidad del sector ostenta el derecho a que lleve a cabo su recuperación para mejorar sus condiciones de utilidad y accesibilidad, aun cuando resulte inane para el resto de la ciudad.

Indicó que la motivación del fallo apelado resulta contradictoria, pues por un lado se señala que no son de recibo los argumentos del municipio sobre la falta de recursos económicos para ordenar la protección de derechos colectivos y que deben efectuarse las apropiaciones presupuestales y la priorización de las obras que permitan la intervención de la vía, y por otro, se declara probada la excepción de falta de prueba frente a la omisión de la accionada, limitándose por ello únicamente a exhortar al ente territorial accionado, situación que no tiene la virtualidad de restablecer los derechos colectivos invocados.

De igual manera, y frente al derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas, indicó que la *a quo* concluye que no se vulneró sino que el estado de la vía únicamente causa incomodidades, situación que a su juicio colisiona con los derechos que ostentan los habitantes del sector que hacen permanente uso de la misma, ya sea como peatones o con los vehículos de su propiedad.

Refirió que al no ser priorizada por parte del Municipio de Tunja dicha vía pública, significa que en el cuatrienio de la actual administración la misma no tendrá ningún tipo de intervención o mantenimiento, que como se demostró en el plenario, resulta necesaria para los habitantes del sector.

Por lo anterior, solicitó se revoque el fallo de primera instancia y en su lugar, **i)** se amparen los derechos colectivos invocados y se ordene adoptar las medidas de restablecimiento de los mismos; **ii)** se condene en costas procesales y agencias en derecho al Municipio de Tunja y en favor del actor; **iii)** se conforme el respectivo Comité de Verificación, en virtud a lo establecido en el inciso cuarto del artículo 34 de la Ley 472 de 1998; y **iv)** se ordene a la accionada publicar en un medio de amplia circulación nacional la parte resolutive de la sentencia que acceda a las pretensiones, en aplicación al penúltimo inciso del artículo 27 *ibídem*.

2. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

El anterior recurso fue concedido mediante auto del 24 de abril de 2018 por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Tunja (fls. 183), y admitido por esta Corporación mediante proveído del 24 de mayo de 2018 (fl. 188). A través de auto del 14 de junio de 2018, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, así como al Ministerio Público para que rindiera su concepto (fl. 192).

2.1. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

2.1.1. Actor popular (fls. 194-195)

Reiteró los argumentos expuestos en el escrito de apelación, e insistió en el material probatorio obrante en el expediente, del cual es posible evidenciar el estado, los daños y el detrimento severo de la vía pública objeto de la presente acción, situación que comporta una vulneración al derecho al goce, la utilización y la defensa de los bienes de uso público, por lo que considera que debe accederse a las pretensiones de la demanda como medidas idóneas y eficaces para la superación de la vulneración a los derechos colectivos invocados.

2.1.2. Entidad accionada (fls. 197-199)

El apoderado del Municipio de Tunja, solicitó se confirme el fallo apelado, pues consideró que de conformidad con el artículo 9 de la Ley 472 de 1998, es claro que el accionante no aportó prueba tendiente a establecer la vulneración de los derechos colectivos de la comunidad por parte de la accionada y en ese sentido, al no cumplir con la carga de la prueba, no es procedente atender favorablemente lo pretendido en la demanda.

Señaló que en este caso no se advierte una situación de peligro o amenaza causada por el ente territorial demandado, sino que, por el contrario, se demostró con el Informe Técnico Ocular que las vías mencionadas por el actor popular son de carácter secundario y no reportan mayor flujo vehicular, razón por la cual no fue priorizada su intervención, habida cuenta la optimización de los recursos existentes en el municipio.

Precisó que los recursos con los cuales opera el municipio tienen una destinación específica y en virtud de ello, los informes aportados con la contestación dan cuenta del proceso de planeación y análisis que se realizó por parte de la administración, en aras de intervenir las obras más urgentes de la ciudad.

3. CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO (fls. 200-204)

El Procurador 45 Judicial II para Asuntos Administrativos de Tunja, emitió Concepto No. 051 el 16 de julio de 2018, en el cual indicó que si bien del material probatorio allegado al expediente se demostró el mal estado que presenta la Calle 11 entre Carreras 12, 12A y 14, dicha vía es usada por la ciudadanía en general y no se alegó o acreditó que su estado represente una amenaza o un peligro para la seguridad de las personas o que impida o siquiera dificulte la circulación de los vehículos, en la

medida en que no hay indicios que muestren que se han presentado accidentes o choques por su deterioro.

Refirió que las vías son bienes públicos destinados para la circulación peatonal y vehicular, las cuales, en este caso no han perdido su naturaleza, toda vez que su uso, aunque con dificultades, es ejercido por los habitantes del sector y satisface las necesidades de movilidad, y por ello, no cualquier incomodidad que tengan que soportar los usuarios de una vía determinada puede considerarse como amenaza o vulneración de los derechos colectivos al espacio público y a su goce, mucho menos si la puesta de la vía en condiciones óptimas y deseables, depende de la priorización que la administración tenga sobre la inversión de los recursos.

Así las cosas, señaló que en el presente asunto no se logró probar que el estado de la vía amenace o vulnere derechos e intereses colectivos de la comunidad del Barrio Las Américas, esto es, que su condición impida o dificulte la locomoción de la ciudadanía en general, o que represente un riesgo para la seguridad de las personas que implique la intervención del juez constitucional, por lo que solicitó se confirme el fallo de primera instancia.

II. CONSIDERACIONES

1. CONTROL DE LEGALIDAD

Transcurrido en legal forma el trámite de segunda instancia, se establece que no existe causal de nulidad que invalide lo actuado, por lo que se ocupa la Sala de desatar el recurso de apelación interpuesto por el actor popular, contra la sentencia proferida el 3 de abril de 2018 por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Tunja.

2. PROBLEMAS JURÍDICOS

En los términos del recurso de apelación interpuesto por el actor popular, corresponde a la Sala establecer si:

¿El estado en el que se encuentra la vía objeto de la presente acción, vulnera o amenaza los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la seguridad y salubridad públicas de los habitantes del Barrio Las Américas del Municipio de Tunja?

¿Los argumentos del Municipio accionado resultan suficientes y justificados al tenor de la Constitución Política y la ley, para no considerarlo como entidad vulneradora de dichos derechos colectivos?

3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

3.1. De la acción popular

El artículo 88 de la Constitución Política dispone:

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

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

"Artículo 2º. Acciones populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos."

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

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

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

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

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

De manera que la misma pueda ser ejercida contra las autoridades públicas por sus acciones u omisiones y, por las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas, atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales".¹

3.2. De los derechos colectivos invocados

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

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
- b) La moralidad administrativa;
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
- e) La defensa del patrimonio público;
- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
- g) La seguridad y salubridad públicas;
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
- i) La libre competencia económica;
- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;
- m) La realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera

¹ Corte Constitucional, Sentencia de tutela No. T-528/92 de septiembre 18 de 1992 M.P. Fabio Morón Díaz.

ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;

n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

En el presente asunto, los derechos cuyo amparo invoca el actor en la demanda y en el escrito de apelación son, ciertamente derechos colectivos contemplados en los literales d) y g) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 y, en consecuencia, susceptibles de protección mediante la interposición de la acción popular.

3.2.1. Derecho al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público (literal d, art. 4 Ley 472/98)

El artículo 82 Superior, consagra la garantía del espacio público imponiendo al Estado el deber de velar por su protección y por su destinación al uso común, en los siguientes términos:

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

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

Ahora, el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989, “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, define al espacio público así:

“Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea

manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.” (Negrillas fuera del texto original).

Por su parte, el Decreto 1504 de 1998, “Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”, en su artículo 1º reafirma el deber del Estado en cuanto a la protección de su integridad y su destinación al uso común. En el artículo 2 se ratifica la definición anterior y en el artículo 3º se hace referencia a los aspectos que comprende, así:

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

- a) Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;
- b) Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público;
- c) Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este Decreto.”

En providencia del 21 de junio de 2018, la Sección Primera del Consejo de Estado, dentro del proceso con radicado No. 2010-00479-01 (AP), C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, precisó lo siguiente:

“Acerca del derecho colectivo relacionado con el goce del espacio público, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el siguiente sentido²:

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

Acorde con la protección constitucional de que fue objeto, esta Corporación viene sosteniendo que **lo que caracteriza a los bienes que integran el espacio público es precisamente su afectación al interés general y su destinación al uso por todos los miembros de la comunidad**, razón por la cual el concepto de espacio público constituye una expresa limitación a la propiedad privada, así como también a la posibilidad de que se excluyan de su uso y goce a algunas personas o de que se establezcan privilegios en beneficio de determinados particulares.

² Corte Constitucional, Sentencia de 8 de febrero de 2006. Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-5878.

Ha precisado igualmente que, aun cuando el espacio público tiene el alcance de derecho autónomo de carácter colectivo, el cual cuenta para su defensa y protección con la vía judicial de la acción popular de origen constitucional (C.P. art. 88), no se constituye en un derecho absoluto y, por tanto, en situaciones específicas puede ser objeto de limitaciones transitorias y razonables, "resultado de disposiciones que reconocen a los particulares ciertas garantías relacionadas con el derecho de propiedad, con la seguridad, con la prestación de servicios a la comunidad o con el libre desarrollo de actividades culturales o cívicas. [...]" (Negrita fuera de texto).

En este punto, es importante señalar que "compete a los municipios proteger el uso y goce del espacio público en su jurisdicción, de acuerdo con los artículos 82 y 315, numeral 1° de la Constitución Política y 5° de la Ley 9 de 1989, que atribuyen dicha labor a los alcaldes como primera autoridad de policía en su respectivo municipio y, por lo tanto, el deber legal de hacer cumplir las normas constitucionales y legales.³"

3.2.2. Derecho a la seguridad y salubridad públicas (literal g, art. 4 Ley 472/98)

El Consejo de Estado, al referirse a su alcance, determinó que⁴:

"[...] La trascendencia social de los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo que fundamentan ha llevado a esta Sala de Decisión a sostener que:

"[...] constituyen **las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.** Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria."

Por ende, dada la amplitud de su radio de acción, como ha sido subrayado por esta Corporación, el derecho colectivo a la salubridad pública "se puede garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública". En consecuencia, es claro para la Sala que su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 21 de junio de 2018, Rad. No. 25000-23-24-000-2013-00008-01(AP), C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 12 de julio de 2018. Rad. No. 52001-23-33-000-2014-00003-01(AP), C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López.

(actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva [...]”⁵

Conforme a lo anterior, la garantía de este derecho impone al Estado la obligación de implementar las medidas necesarias para proteger la vida y la integridad personal de los ciudadanos, así como sus bienes, frente a las perturbaciones que se puedan presentar con ocasión de algún tipo de accidente previsible.

4. CASO CONCRETO

Teniendo en cuenta el escrito de apelación, advierte la Sala que en el presente asunto se cuestiona la vulneración de derechos colectivos por la presunta omisión del Municipio de Tunja en la intervención, adecuación y mantenimiento de la vía ubicada en la Calle 11ª entre Carreras 12, 12ª y la 14 del Barrio Las Américas de dicho ente territorial.

Así las cosas, a efectos de determinar si se configura tal vulneración o amenaza, la Sala destaca lo probado en el plenario así:

- El **8 de mayo de 2017**, el actor popular solicitó a la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Tunja lo siguiente (fls. 11-14):

“(…) la rehabilitación, arreglo, construcción, adecuación y pavimentación con los mejores materiales y de las más alta calidad siguiendo los estrictos criterios técnicos necesarios de la vía ubicada entre la Calle 11 A entre Carreras 12, 12 A y la 14, sector del Barrio Las Américas de la ciudad de Tunja, llevando a cabo para el efecto los estudios técnicos y presupuestales a que haya lugar y de suyo las acciones administrativas, contractuales y operativas (...)” (Subraya la Sala).

- La anterior petición, fue atendida por parte del Secretario de Infraestructura de la entidad territorial accionada, mediante Oficio No. 1.10.2-699 del **12 de mayo de 2017**, en los siguientes términos (fls. 15-16):

“(…) la administración municipal actualmente lleva a cabo un proceso de elaboración de estudios y diseños en la malla vial que presenta alto grado de deterioro y está constituida como red vial principal y que permite el desplazamiento de altos volúmenes de flujo vehicular, peatonal y especialmente de transporte urbano de pasajeros. Por tal motivo, dichas vías están siendo priorizadas para su inclusión en próximos programas de mantenimiento, recuperación

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 1º de febrero de 2018. Radicación No. 63001-23-33-000-2016-00496-01 (AP). Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

y/o adecuación vial y mediante la modalidad de presupuestos participativos.

En el sector del Barrio Las Américas, se está teniendo en cuenta la carrera 12 entre calles 9-10 y la calle 11 entre Avenida Colón y carrera 14. Sin embargo, las mismas se tendrán en cuenta en la medida en que existe disponibilidad de recursos presupuestales por parte del Municipio de Tunja.

De acuerdo con lo anterior, las vías objeto de su solicitud serán evaluadas e incluidas en programas de mantenimiento vial, en el evento en que se haya ejecutado la adecuación de vías prioritarias y se cuente igualmente con la disponibilidad de recursos. (...)" (Subraya fuera de texto).

- El accionante grabó un video que contiene el recorrido que realizó por la vía objeto de la acción de la referencia, en el cual se observa efectivamente el mal estado en que se encuentra la misma (CD fl. 17).
- El **27 de junio de 2017**, el Secretario de Infraestructura del Municipio de Tunja presentó Informe Técnico Ocular del estado de la vía, en el que consignó que (fls. 41-44):

"En la visita de campo para la verificación del estado de la vía se presenta una patología de fisuración en bloque, losas subdivididas, pérdida de material (popouts), fisuración transversal y longitudinal, peladuras y baches; esto referente a la calle 11 entre Avenida Colón y carrera 14; respecto a la calle 11A, esta se localiza únicamente entre la carrera 12A y la carrera 13, presenta las siguientes patologías: rotura de esquina, baches y deficiencia en el material de sello de las juntas.

De acuerdo a la ubicación de dichas vías y sus respectivos volúmenes de tránsito, estas vías son de tipo secundario, lo que quiere decir que no presenta un flujo vehicular importante como se evidenció en la visita de campo, en la cual se observó que en el transcurso de una hora circularon diez vehículos por la calle 11 entre Avenida Colón y carrera 14, mientras que en la calle 11A entre carreras 12A y 13 no se evidenció flujo vehicular de ningún tipo." (Subraya fuera de texto).

- La Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Tunja, elaboró un Documento de Priorización de Necesidades para el cuatrienio – Política Pública de Presupuestos Participativos, Tunja en Equipo 2016-2019 (CD fl. 102), del cual se destaca lo pertinente para este asunto:

- Que se decidió mantener la propuesta de la división de la ciudad en seis (6) sectores territoriales⁶, y que al Sector Suroccidental pertenece, entre otros, el Barrio Las Américas.
- Que entre el 16 al 20 de noviembre de 2016, se realizó la implementación del Plan de Capacitación y talleres de priorización en los 6 sectores de la ciudad, consistente en la preparación a los directivos de las Juntas de Acción Comunal – JAC para que, junto con su conocimiento previo y cercanía a las necesidades del sector, priorizaran la destinación presupuestal en las necesidades más apremiantes⁷.
- Que en atención al orden de prioridades manifestadas por las JAC de dicho sector, en lo que respecta a la adecuación y mantenimiento de las vías, se efectuó el siguiente listado para intervención, dentro de las cuales no aparece la que es objeto de la presente acción (fl. 45):

Prioridad	Producto	Barrios	Valor estimado
(...)			
DOS	Pavimentación	Calle 27 y Calle 28, Carrera 18, Calle 26 a Calle 32, Carrera 17ª-43 (VÍAS DE LA PLAZA)	\$150.000.000
(...)			
TRES (3.3)	Resto de vías en orden de votación	Numeral 30 (Calle 19)	\$150.000.000 Disponibilidad presupuestal
		Rehabilitación Carrera 9ª con Calle 7ª	
		Pavimentación calle 11 (220 m) cra 13 y c 14	
		Re parcheo transversal 12 entre 31 y 31ª	
		Pavimentación Calle 31 B entre tv 11 y cra 13	
		Pavimentación Transversal 16, 16ª con calle 20	
		Pavimentación Carrera 17 A entre Calles 11 y 12	
		Pavimentación Calle 28 entre Transversal 15 y carrera 20	
		Rehabilitación Carrera 16 con Calle 4	
		Rehabilitación Carrera 16ª con calles 32 y 35	
		Construcción andén Carrera 16 con calle 4	

⁶ 1) Sector Suroccidental, 2) Sector Suroriental, 3) Sector Nororiental, 4) Sector Noroccidental, 5) Sector Centro Histórico y 6) Sector Rural.
⁷ Reiterado en folios 128-129.

- Por medio del Oficio No. 1.14.3-3-6- 6171 del **6 de diciembre de 2017**, el Asesor de Planeación del Municipio de Tunja, informó lo siguiente (fls. 145-146):

*"(...) Según la base catastral del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el **sector Las Américas** presenta la siguiente nomenclatura vial (imagen)... de lo cual es preciso aclarar que la vía Calle 11 A objeto de solicitud, no se encuentra localizada entre las carreras 12, 12 A y 14, según cartografía del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Por consiguiente, revisado el expediente de la acción popular de la referencia se establece que la vía a la que hace alusión el Despacho Judicial corresponde en realidad a la **Calle 11, entre carreras 12, 12 A y la 14.***

*(...) el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Tunja... no clasifica las vías urbanas de la ciudad como vías **"principales o secundarias"***

*Aclarado lo anterior... la **Calle 11, entre carreras 12, 12 A y la 14** está clasificada como una vía tipo V3, la cual corresponde a una calle vehicular de acceso y distribución local y se encuentra definida como "vía de conexión zonal o interbarrial, conectan con el sistema arterial con los trazados locales". (Artículo 55 del Decreto 241 de 2014 – malla vial local)." (Negrita y subraya del texto original).*

- El Secretario de Tránsito y Transporte de Tunja, mediante Oficio No. 20170110025311 del **7 de diciembre de 2017**, informó lo siguiente (fl. 144):

"(...) el tramo vial correspondiente a la Calle 11ª entre Carrera 12, 12ª y 14, pertenece al Barrio Las Américas, la cual tiene un ancho de vía aproximado de 7 metros, con doble sentido de circulación vehicular y sin Tránsito de Transporte Público Colectivo (...) se observa que el flujo vehicular en horas pico es bajo con desplazamientos predominantes de peatones."

Conforme a lo anterior, no se encuentra en discusión el estado en que se encuentra la vía objeto de la presente acción, es decir, el deterioro de su pavimento, los huecos y las fisuras del mismo, así como también que la intervención de dicha vía no fue priorizada por la administración municipal dentro de las obras a ejecutar en el periodo 2016-2019, en razón a que por la misma no transitan vehículos de servicio público y que se cataloga como una vía de conexión zonal o interbarrial.

En ese sentido, advierte la Sala que contrario a lo manifestado por la a quo y por el Agente del Ministerio Público en esta instancia, del material probatorio aportado al plenario resulta evidente la vulneración a los derechos colectivos al uso y goce del espacio público y a la seguridad y salubridad públicas, pues en el registro filmico allegado por el actor popular y las imágenes relacionadas en el Informe Técnico Ocular suscrito

por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Tunja, **se observan varios tramos que realmente presentan deterioros significativos que requieren mantenimiento preventivo para garantizar los derechos colectivos referidos, así como la seguridad de los peatones.**

Lo anterior, **aun cuando quedó acreditado que por la vía objeto de la presente acción no transitan vehículos de transporte público**, pues salta a la vista, además de la condición real de la vía (fisuras, agrietamientos y huecos en algunas zonas y en general), que la misma es transitable pero no óptima, ni garantiza la seguridad para los ciudadanos transeúntes.

Ello, en razón a que conforme con el régimen jurídico aplicable, es deber del Estado y sus diferentes entes territoriales velar por la protección de la integridad del espacio público y, de esa manera, evitar menoscabos en los aspectos físico, social, cultural, urbanístico e incluso jurídico, con el fin de que la comunidad pueda hacer uso del mismo y disfrutarlo dentro de las previsiones legales establecidas.

En tal contexto, basta destacar lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-211 de 2017, en la que se dijo que la protección y preservación del espacio público atiende a claros imperativos constitucionales entre ellos: i) el de velar por su destinación al uso común y ii) el de prevalencia del interés general sobre el particular, resaltando que son aspectos esenciales de éste el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y de garantizar su destinación al uso común.

Así las cosas, establecida la vulneración de los derechos colectivos invocados, se observa que el argumento del Municipio de Tunja para la no inclusión de la pavimentación de la vía dentro de las obras prioritarias, radica principalmente en que la misma no cuenta con el servicio de transporte público y que no existe disponibilidad presupuestal para ello, en tanto los rubros correspondientes ya fueron destinados tal como se estableció en el Plan de Desarrollo – Tunja en Equipo 2016-2019, aprobado por el Acuerdo No. 012 de 2016.

Sobre este aspecto, se advierte que si bien el Municipio demandado ha adelantado las acciones tendientes al mejoramiento de la malla vial, lo cual se corrobora en el Documento de Priorización de necesidades para el cuatrienio – Política Pública de presupuestos participativos antes relacionado, es claro que se trata de proyectos cuyo desarrollo no se dará de forma inmediata dadas las características de las intervenciones que pretenden realizarse, situación que condiciona la intervención de las demás vías públicas que no fueron priorizadas, como sucede con la que

es objeto de la presente acción, por lo que se hace necesario ordenar el mantenimiento de la misma, con el fin de garantizar de manera inmediata el goce del espacio público y la seguridad pública.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Constitución y la ley, no pueden ser diferidas por la formulación de planes de desarrollo, pues éstos son instrumentos que orientan el cumplimiento de las funciones de los alcaldes y permiten un control de la gestión⁸, sin que sea de recibo considerar que pueden aplazar el bienestar que las normas consagran en favor de la ciudadanía.

Así las cosas, es claro que el mejoramiento de la malla vial adelantado hasta el momento no asegura el goce efectivo de los derechos colectivos invocados en esta oportunidad, por lo que es necesario que el ente territorial emprenda las obras correspondientes en un tiempo prudencial, pues aún ante la existencia de un plan de desarrollo que tiene vigencia hasta el próximo año, el cual no garantizó la inclusión de la vía referida por el actor dentro de las que serán objeto de intervención, es claro que la misma no presta el servicio en óptimas condiciones a la comunidad, por lo que dichos argumentos no resultan suficiente para dar por superada la amenaza de los derechos colectivos, riesgo que, en consecuencia, permanece actualmente hasta tanto no se efectúe la intervención y el mantenimiento del caso.

Conforme a lo anterior, **encuentra la Sala procedente revocar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones**; no obstante, previo a impartir las órdenes correspondientes para la protección de los derechos colectivos invocados por el accionante, se advierte que **la identificación de la vía pública** cuya adecuación y mantenimiento se solicita, esto es, la **Calle 11ª entre Carreras 12, 12ª y la 14**, fue compartida únicamente por el Secretario de Tránsito y Transporte de Tunja (fl. 144), mientras que el Secretario de Infraestructura y el Asesor de Planeación del municipio accionado, la identificaron de la siguiente manera:

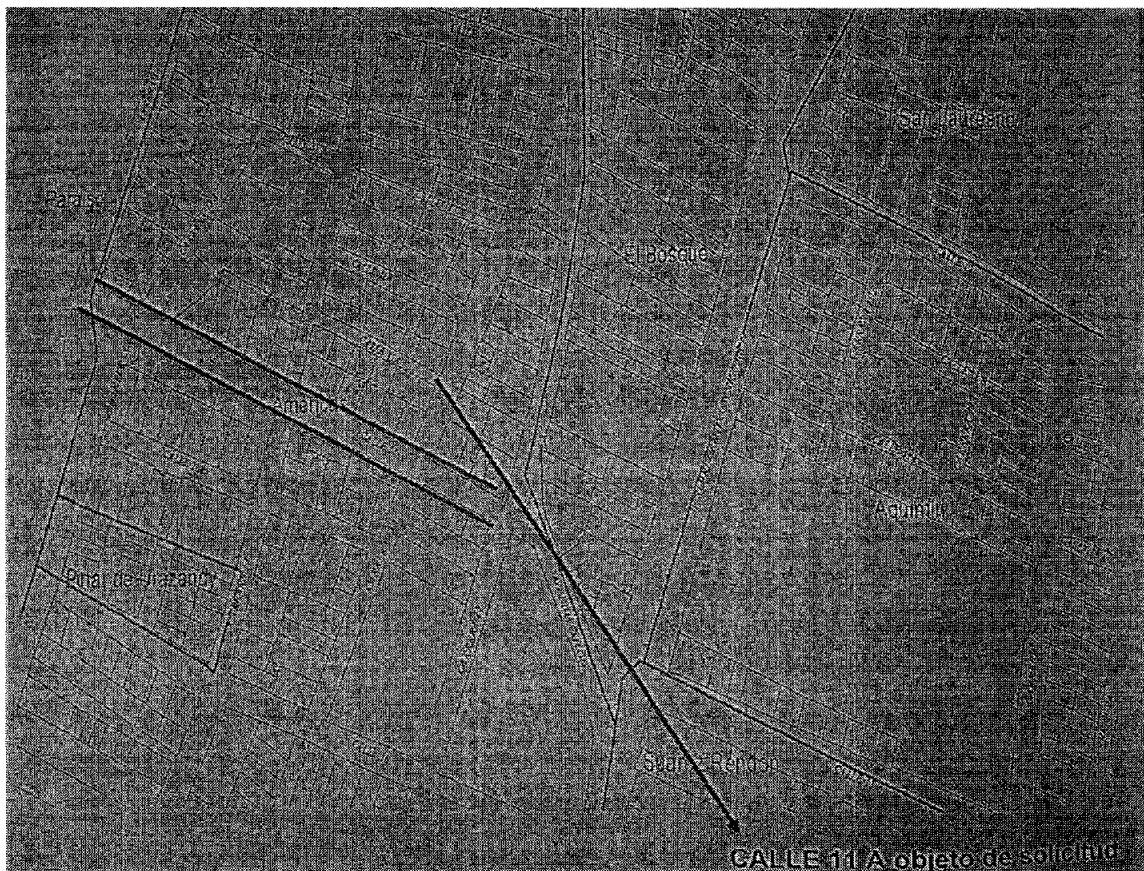
1. El apoderado del Municipio de Tunja, en atención al Informe Técnico Ocular suscrito el 27 de junio de 2017 por el **Secretario de Infraestructura**, manifestó que (fl. 41):
 - La Calle 11ª únicamente se localiza entre la Carrera 12ª y 13, vía que presenta rotura de esquina, baches y deficiencia en el material de sello de las juntas, sin que se evidenciara flujo vehicular de algún tipo (Imágenes fls. 43-44).

⁸ <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/paginas/qu-es-el-pnd.aspx>

- La Calle 11 entre Avenida Colón y Carrera 14, presenta fisuración en bloque, losas subdivididas, pérdida de material (popouts), fisuración transversal y longitudinal, peladuras y baches y en el transcurso de una hora circularon 10 vehículos (Imágenes fl. 42).

De las vías antes relacionadas, fueron aportadas unas fotografías que demuestran el estado de las mismas y junto con la descripción así expuesta, en principio, se concluye que las de la Calle 11 entre Avenida Colón y Carrera 14, coinciden con lo que se visualiza en el registro fílmico aportado por el actor.

2. El **Asesor de Planeación del Municipio de Tunja**, indicó que según cartografía del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Calle 11ª objeto de demanda, no se encuentra localizada entre las Carreras 12, 12ª y 14, por lo que, una vez revisado el expediente, corresponde realmente a la Calle 11, entre carreras 12, 12ª y la 14 (fl. 145vto.):



Ahora, sin perjuicio de lo anterior, verificada la página web del Municipio de Tunja⁹, encuentra la Sala que en el link "Nuestro Municipio" – "Mapas", al seleccionar la opción "Mapas Geográficos" – "Georeferencia del

⁹ http://www.tunja-boyaca.gov.co/mapas_municipio.shtml?apc=bcxx-1-&x=1086

Municipio de Tunja, los Secretarios de Infraestructura y Planeación del municipio accionado, la Delegada de la Defensoría del Pueblo y la Procuradora Delegada ante el juzgado de primera instancia en este proceso, quienes tendrán la obligación de rendir un informe cada dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, al Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, respecto de las actuaciones adelantadas tendientes al cumplimiento del presente fallo.

De otro lado, en cuanto a la petición elevada por el actor popular en su escrito de apelación, relacionada con la **publicación de la parte resolutive del fallo que acceda a las pretensiones de la demanda**, se destaca el pronunciamiento de este Tribunal en sentencia proferida el 16 de agosto de 2018, dentro del proceso con Rad. No. 2017-00036-01, M.P. Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz, en la que se precisó que, a diferencia de -por ejemplo- las acciones de grupo, no fue voluntad del legislador que fuera publicada la parte resolutive de las sentencias que se adopten en el marco del medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos. Por el contrario, en la Ley 472 de 1998 solamente se previó por parte del Congreso que se publicarían -en medios de amplia circulación nacional- 'los acuerdos conciliatorios' que se alcancen en las diligencias de 'pacto de cumplimiento'.

En tal sentido, basta entonces con señalar que, de conformidad con el artículo 230 de la Constitución Política, los Jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley y que la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son simplemente criterios auxiliares de la actividad judicial.

A lo anterior, se suma que en lo relativo a la interpretación de las normas, el artículo 28 de la Ley 57 de 1887, prescribe:

“ARTICULO 28. SIGNIFICADO DE LAS PALABRAS. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal”.

Por lo expuesto, no prospera la petición así elevada por el actor popular.

4.1. Reconocimiento y liquidación de las costas y agencias en derecho del presente medio de control¹¹

Sin desconocer lo dispuesto por el artículo 188 del CPACA, en los procesos que se tramiten por el medio de control para la protección de los

¹¹ Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 3. Sentencia del 16 de agosto de 2018, Rad. No. 2017-00036-01, M.P. Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz.

derechos e intereses colectivos, como en este caso, procede la condena en costas, en virtud del **principio de especialidad de la norma** y lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en los siguientes términos:

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

Ahora bien, de manera general, el CGP establece en su artículo 365 que una vez resuelta la litis, en los procesos y en las actuaciones judiciales habrá condena en costas, la cual debe tener en cuenta lo que a continuación se señala:

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se

causaron y en la medida de su comprobación.

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

Así pues, la condena en costas en las acciones populares ha sido estudiada por la Sección Primera del Consejo de Estado con ponencia del Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, entre otras, en sentencias proferidas 5 de mayo de 2016, Rad. No. 68001-23-31-000-2011-01081-01(AP), el 28 de julio de 2016, Rad. No. 68001-23-31-000-2012-00451-01(AP) y el 28 de agosto del mismo año, Rad. No. 17001-23-31-000-2013-00298-02(AP), en las que se destacó su procedencia.

En ese sentido, atendiendo a que se revocará en su totalidad la sentencia apelada y que el actor popular alegó de conclusión en esta instancia, **se condenará en costas a la parte accionada**. Su liquidación, deberá ser llevada a cabo por el Despacho de primer grado siguiendo lo dispuesto en el artículo 366 del CGP y atendiendo la previsión contemplada en los numerales 4º y 8º del artículo 365 de la misma codificación.

Finalmente, basta con precisar que, además de atender las prescripciones contenidas en los seis numerales del citado artículo 366 del CGP, el *a quo* deberá tener en cuenta que **en el caso de las acciones populares, las costas solo se contraen a honorarios, gastos y costos**, sin considerar liquidación de agencias en derecho, en tanto ellas no fueron previstas en la Ley 472 de 1998 como integrantes de las costas por las que puede condenar el juez constitucional y, adicional a ello, en el ejercicio de dichas acciones, el interés económico del actor popular queda descartado y lo único que corresponde al juez constitucional es reembolsarle los gastos en que haya incurrido en aras a lograr la protección del derecho colectivo¹².

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la Republica y por autoridad de la ley

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el 3 de abril de 2018 por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, y en su lugar, se

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2011.

dispone lo siguiente:

1. **DECLARAR no probadas** las excepciones propuestas por el MUNICIPIO DE TUNJA, denominadas *"Inexistencia de prueba que demuestre omisión por parte del Municipio de Tunja, referente a la afectación de los derechos colectivos"* y *"Temporalidad para ejecución del Plan de Desarrollo Tunja en Equipo 2016-2019"*, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.
2. **DECLARAR** que el **MUNICIPIO DE TUNJA** ha vulnerado los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la seguridad y salubridad públicas de los habitantes del sector objeto de la demanda, de conformidad con las consideraciones efectuadas en esta sentencia.
3. **ORDENAR** al **MUNICIPIO DE TUNJA** que dentro del término de tres (3) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, adelante las gestiones de carácter administrativo, financiero y presupuestal para la apropiación de los recursos necesarios a efectos de realizar las obras de intervención, mantenimiento y/o pavimentación de la Calle 11 u 11ª que, en todo caso, se encuentre ubicada entre las Carreras 12 (Avenida Colón), 12ª y 14 del Barrio Las Américas de dicho ente territorial, y que corresponda a la vía que se evidencia en el registro fílmico aportado por el accionante al plenario (fl. 17), obras que deberán ser ejecutadas dentro de los primeros seis (6) meses del año dos mil diecinueve (2019).
4. **CONFORMAR un Comité de verificación** del cumplimiento de las órdenes impartidas en esta sentencia, integrado por el actor popular, el Alcalde del Municipio de Tunja, los Secretarios de Infraestructura y Planeación del municipio accionado, la Delegada de la Defensoría del Pueblo y la Procuradora Delegada ante el juzgado de primera instancia en este proceso.

El Comité así conformado, deberá rendir un informe ante el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, cada dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, respecto de las actuaciones adelantadas tendientes al cumplimiento del presente fallo.

SEGUNDO: Siempre que en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, **condenar en costas al Municipio de Tunja**. Por Secretaría del Despacho de primera instancia, procédase a la

liquidación correspondiente, siguiendo lo establecido en los numerales 4° y 8° del artículo 365 del CGP y el artículo 366 *ibídem*.

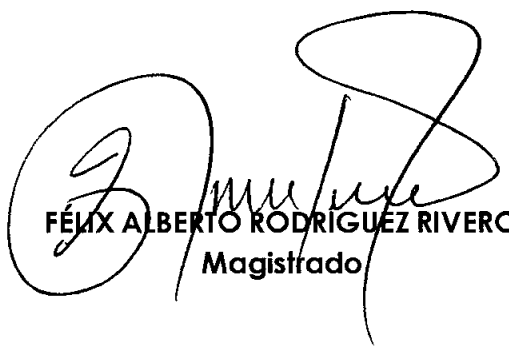
TERCERO: **Notificar** la presente sentencia a las partes y remitir las copias de que trata el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **devolver** el expediente al Despacho de origen, dejando las constancias y anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado


OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado


FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE TUNJA
NOTIFICACION POR ENTREGA
El auto anterior se notifica por estado
No. 164 de fecha 27 SEP 2018
EL SECRETARIO

HOJA DE FIRMAS

Acción: Popular
Rad. No. 150013333012-2017-00080-01
Accionante: YESID FIGUEROA GARCÍA
Accionado: MUNICIPIO DE TUNJA