

Tribunal Administrativo de Boyacá
Sala de Decisión No. 3
Magistrada: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, noviembre veintiocho (28) de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: **Yesid Figueroa García**

Demandado: **Municipio de Tunja**

Expediente: 15001 3333 005 **2018 00166 01**

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por Yesid Figueroa García (fls. 170-177) y el Municipio de Tunja (fls. 251—256), contra la sentencia proferida el 29 de mayo de 2019 por el Juzgado Quinto Administrativo de Tunja (fls. 154-168), mediante la cual se declaró que el ente territorial había vulnerado los derechos colectivos de goce al espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad públicas, con la omisión en pasos peatonales, cebras, líneas de pare, zonas escolares y flechas peatonales en los sectores de la ciudad, y emitió las correspondientes órdenes para su protección.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda (fls. 1-12).

En ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, Yesid Figueroa García presentó demanda contra el Municipio de Tunja por la presunta vulneración a los derechos colectivos de goce al espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, dada la falta o deficiente señalización preventiva de demarcaciones de pasos peatonales, cebras, líneas de pare, zonas escolares, flechas direccionales, señalizaciones y dispositivos de tránsito o mecanismos idóneos de regulación del tránsito respecto a varias vías de la ciudad que se identifican como puntos críticos de vulnerabilidad y de accidentalidad.

Para el efecto, solicitó se ordenara al Municipio de Tunja, en un término perentorio:

- *Publicar en un medio masivo de comunicación escrito o radial, o en su defecto en la página web de ese ente o en sitios visibles de esta, el auto admisorio de la demanda, por el término legal y, la Secretaria del Juzgado elabore el edicto respectivo para este tipo de acción constitucional.*
- *Llevar a cabo las intervenciones, mantenimientos y las obras de demarcación de los pasos peatonales, cebras, líneas de pare, zonas escolares y flechas direccionales y/o las necesidades de nueva demarcación y/o la demarcación de los sectores donde son inexistentes respecto de las vías públicas aludidas en los hechos de la demanda las cuales deberán ejecutarse con los materiales de la más alta calidad con el objeto de que los bienes públicos tengan amplia durabilidad y extensión en el tiempo.*
- *Adelantar las intervenciones y las obras de señalización peatonal de carácter preventivas, reglamentarias e informativas y/o la colocación de dispositivos de tránsito y/o la instalación de mecanismos idóneos de regulación y señalización de tránsito de las vías públicas citadas en los fundamentos fácticos del libelo introductorio.*
- *Ejecutar las gestiones, actuaciones administrativas y contractuales para el cabal desarrollo y ejecución de las órdenes anteriores.*
- *Conformar el comité de verificación de que trata la Ley 472 de 1998 y condenar en costas a la entidad demandada.*

Las situaciones fácticas que sustentan su petitum son las siguientes:

- *El Municipio de Tunja instaló demarcaciones de pasos peatonales, cebras, líneas de pare, zonas escolares, flechas direccionales, señalizaciones y colocaciones de dispositivos de tránsito entre las Calles 4 a la Calle 32, las Carreras 15 a la 7 y la Avenida Oriental entre Calle 11 y la Glorieta Norte, a fin de garantizar la seguridad de los peatones, el mejoramiento de la circulación y tránsito de los vehículos, la disminución de los niveles de accidentalidad y la prevención de daños y riesgos.*

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos
 Demandante: Yesid Figueroa García
 Demandado: Municipio de Tunja
 Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

- Pese a lo anterior, tales elementos han desaparecido o se han degradado en las siguientes vías en particular:
 - Semáforo de la Carrera 11 con Calle 11.
 - Semáforo de la Calle 11 con Carrera 11.
 - Semáforo de la Carrera 15 con Diagonal 16 B.
 - Diagonal 16 B con Carrera 15.
 - Semáforo de la Carrera 15 con Calle 17.
 - Semáforo de la Calle 17 con Carrera 15.
 - Semáforo de la Carrera 15 con Calle 19.
 - Semáforo de la Calle 19 con Carrera 15.
 - Semáforo de la Carrera 15 con Calle 22.
 - Semáforo de la Calle 22 con Carrera 15.
 - Semáforo de la Calle 22 Salida para Villa de Leyva.
 - Semáforo de la Carrera 15 con Calle 32 en sentido Sur.
 - Semáforo de la Carrera 15 en sentido Norte.
 - Semáforo de la Calle 32 con Carrera 15 en sentido Oriente.
 - Semáforo de la Calle 32 con Carrera 15 en sentido Occidente.
 - Semáforo de la Carrera 11 en sentido Sur y Norte.
 - Carrera 11 frente a la sede la Universidad Juan de Castellanos.
 - Avenida Colón con Calle 13 en sentido Sur y Norte.
 - Carrera 11 con Calles 17, 18, 19, 20, 21, 21 A.
 - Semáforos de la Avenida Colón con Carrera 11 en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente.
 - Carrera 11 con Calle 27 A frente al Hospital San Rafael.
 - Semáforo de la Avenida Maldonado (sector Hugolino) en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente.
 - Avenida Maldonado con Glorieta Norte.
 - Semáforos de la Carrera 14 con Calle 17 en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente.
 - Carrera 12 entre Calles 17, 18, 19, 20, 21, 22 y Avenida Colon en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente, Carrera 10 con Calle 12, 17, 18, Carrera 10 con Calle 21.
 - Semáforos de la Carrera 10 con Avenida Colon y Avenida Maldonado (sector de la Plazoleta de las Nieves).
 - semáforos de la Avenida Maldonado con Calle 28 A en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente.

- *Carrera 9 con Calle 12, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25 en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente.*
 - *Carrera 9 frente al Colegio Salesiano Maldonado.*
 - *Carrera 9 con Calle 29 en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente.*
 - *Carrera 8 con Calles 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25 en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente.*
 - *Carrera 7 con Calles 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 24 en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente.*
 - *Avenida Oriental semáforos colindantes con la Carrera 7 A en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente.*
 - *Avenida Oriental semáforos colindantes con la Calle 22 en sentidos Norte, Sur y Occidente (sector Bomberos).*
 - *Avenida Oriental semáforos Terminal de Transportes y Calle 15 (entrada de los Patriotas) en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente.*
 - *Avenida Oriental semáforos colindantes con la Carrera 11 (entrada del Barrio San Francisco) en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente (sector Bomberos)”*
- *Aseguró que dicha situación obstruye la materialización de los mencionados objetivos con los que fueron instalados dichos dispositivos de control de tránsito y seguridad vial.*
 - *Dijo que a pesar que el Municipio de Tunja intervino algunas vías con miras a mejorar los dispositivos, tal como lo informó en el oficio que emitió como respuesta al requerimiento previo, esa intervención, en su mayoría y en un corto plazo, han desaparecido o se han deteriorado, dada la mala calidad de los elementos utilizados para aquello, lo cual ha generado además un menoscabo del patrimonio público.*
 - *Resaltó que particularmente en la Carrera 15 entre Calles 17 y 22, Carrera 19 entre Calle 22 y Carrera 20, Calle 24 entre Carrera 7 y Carrera 8, Carrera 11 entre Calles 25 y Avenida Colón (sector hospital), Avenida Colón entre Carrera 11 y Avenida Maldonado, Calle 36 entre Diagonal 33 y la Carrera 16, Carrera 2 este entre Transversal 1 y Avenida Universitaria, no se advierte intervención alguna, a pesar de constituirse en puntos muy críticos de vulnerabilidad y accidentalidad lo cual expone a la comunidad a un alto riesgo de seguridad.*

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja

Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

- Aclaró que la vía pública relativa a la Calle 16 entre Carreras 8 y 11, es objeto de pronunciamiento dentro de la Acción Popular No. 2017-061 que se tramita en el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, por consiguiente, no se incluye dentro de la protección demandada a través de este medio de control.
- Consideró por lo expuesto, que el Municipio de Tunja ha omitido la ejecución de acciones concretas de señalización preventiva, informativa y reglamentaria, de colocación de dispositivos o mecanismos idóneos de regulación del tránsito respecto de las vías discriminadas y, de forma especial, de los puntos críticos de vulnerabilidad y de accidentalidad aludidos.

1.2. Contestación de la demanda (fls. 69-79).

El Municipio de Tunja arguyó que ha realizado acciones de mejoramiento tendientes a implementar la señalización vial vertical y horizontal en las vías de la ciudad. Agregó que, pese a que algunos accesos mencionados en la demanda no cuentan con señalización, no menos cierto es que los puntos que específicamente anota el actor como “muy críticos de vulnerabilidad y accidentalidad” y que efectivamente lo son, fueron objeto de intervención con ocasión al contrato de señalización No. 1245 de 2017 el cual finalizó en el primer semestre de 2018.

Aclaró que no hay ningún menoscabo de las labores de señalización; de las demás intersecciones mencionadas por el actor como deterioradas que corresponde a 113 puntos, el 81% fueron intervenidas bajo el citado contrato, en especial, pasos peatonales que se encuentran en buen estado y que comprendió 5900 m2 de pintura y 374 señales verticales.

Dijo que ejerció plenamente sus labores de supervisión sobre la correcta ejecución del citado contrato, por ende, verificó que se cumpliera con las exigencias establecidas en el Manual de Señalización del Ministerio de Transporte año 2015, de igual modo, ha adelantado campañas de sensibilización pedagógica para minimizar el riesgo de accidentalidad como la convocatoria denominada “Pequeñas Grandes Obras” en coordinación con la Agencia Nacional de Seguridad Vial que busca implementar medidas de señalización o tráfico calmado para reducir los siniestros viales.

Así mismo que el actor no acreditó la transgresión alegada y que en los términos planteados por este en armonía con la interpretación jurisprudencial que se ha hecho de los derechos colectivos invocados, no se advierte vulneración alguna en la presente acción.

Con fundamento en lo anterior, planteó como excepción “Inexistencia de prueba que demuestre omisión por parte del Municipio de Tunja, referente a la afectación de los derechos colectivos”

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA (fls. 154-168)

Fue proferida el 29 de mayo de 2019, en la cual el a - quo declaró que el Municipio de Tunja había vulnerado los derechos colectivos de goce al espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la seguridad y salubridad públicas, y emitió órdenes para su salvaguarda.

Para ello, circunscribió el problema jurídico a determinar si la entidad accionada ha incurrido en acciones u omisiones que impliquen violación o amenaza de los citados derechos colectivos presuntamente vulnerados por el Municipio de Tunja, al no instalar y mantener los pasos viales, cebras, señales de cruce, zonas escolares y flechas direccionales en las vías enunciadas en la demanda.

A reglón seguido adujo, como tesis del Despacho, que no se probó la vulneración de los derechos colectivos aludidos que implique la instalación o mantenimiento demandado o que se requiera una “nueva demarcación o la demarcación en los sectores que son inexistentes en las vías señaladas en la demanda” (fl. 157) y que la excepción propuesta constituye un argumento defensivo que es dable desatar al resolver el fondo del asunto.

*Dentro de los fundamentos normativos recordó la regulación de la acción popular en los términos de la Ley 472 de 1998 y de los derechos colectivos del goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, y patrimonio público, y centró su atención a lo relativo a la infraestructura de transporte y su protección estatal en atención a lo regulado por la Ley 105 de 1993, la Ley 715 de 2001 y el Código de Tránsito; con base en ese cuerpo normativo concluyó que acorde con los hechos y el *petitum* de la demanda, las medidas de señalización demandadas corresponde asumirlas al Municipio de Tunja en cabeza de su Alcalde siguiendo para el efecto el Manual de Señalización Vial, Dispositivos para la*

*Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos
Demandante: Yesid Figueroa García
Demandado: Municipio de Tunja
Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01*

Regulación del Tránsito en calles, carreteras y ciclorutas de Colombia adoptado mediante Resolución No. 1050 del 5 de mayo de 2004 por el Ministerio de Transporte.

De igual modo, fijó los criterios para establecer la vulneración o amenaza efectiva de los derechos colectivos bajo la interpretación dada en la materia por el Consejo de Estado y discriminó someramente el acervo probatorio que reposa en el plenario.

Con fundamento en el marco normativo y el análisis de las pruebas obrantes en el plenario sostuvo que el Municipio de Tunja: i) realizó obras públicas, como el Contrato No. 1245 de 2017, tendientes al mantenimiento y demarcación de su malla vial en algunos puntos específicos de la demanda, ii) estableció los puntos críticos en los que se debía realizar una demarcación especial por el tráfico de personas y vehículos, para hacer los diseños de las intersecciones y pasos viales, iii) demarcó vías con materiales que garantizaron la reflectividad según la norma técnica, acorde con el informe presentado por la Secretaria de Tránsito y Transporte, obras que se incluyeron en el Plan de Seguridad Vial 2016-2020 y así lo ilustraron también los registros fotográficos.

No obstante, sostuvo el juez de primera instancia que no existe prueba de que se haya intervenido los siguientes sectores conforme al Plan de Seguridad Vial del Municipio y al Manual de Señalización:

- *Avenida Oriental semáforos colindantes con la Carrera 7 A en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente.*
- *Avenida Oriental semáforos colindantes con la Calle 22 en sentidos Norte, Sur y Occidente (sector Bomberos).*
- *Avenida Oriental semáforos colindantes con la Carrera 11 (entrada del Barrio San Francisco) en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente.*
- *Carrera 10 con Calle 12, 17, 18.*
- *Carrera 10 con Calle 21,*
- *Avenida Maldonado (sector Hugolino) en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente.*

Aclaró que conforme con el Plan de Seguridad Vial, allí ya no existen semáforos, sino una glorieta para facilitar el tráfico de vehículos, al igual que un puente peatonal para el tráfico de personas, por consiguiente, la intervención que debe hacer el municipio en este punto es respecto de los pasos peatonales de las vías que derivan de la glorieta.

- Avenida Maldonado con Glorieta Norte.

Al respecto resaltó que pese a existir un cruce escolar en ese punto, no hay líneas demarcatorias del paso para peatones.

- Carrera 9 con Calle 12, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25 en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente y Carrera 9 frente al Colegio Salesiano Maldonado,

Precisó que en estos puntos no aparece prueba que se hayan realizado las correspondientes demarcaciones de los cruces viales para peatones, pese a que existe un cruce escolar.

Dijo que pese a según información de la Agencia Nacional de Seguridad Vial hubo intervenciones con recursos de la Nación en los sectores de la carrera 8a con calle 24, entre carreras 7, carrera 11 entre calles 26 y 28, calle 36 entre carrera 16 y transversal 17, la calle 33B con Carrera 19 salida a Villa de Leyva y carrera 15 entre calles 17 y 20, lo cierto es que “unas se encuentran finalizadas, otras en ejecución y otras en diseños” (fl. 166)

Por consiguiente, dijo que “se evidencian las razones o circunstancias que originan la violación de los derechos colectivos señalados en la demanda, respecto de ciertos sectores de la ciudad en donde no se ha realizada una intervención adecuada conforme al Plan de Seguridad Vial del Municipio y al Manual de Señalización expedido por el Ministerio de Transporte, por cuanto los pasos peatonales, cebras, líneas de pare, zonas escolares y flechas peatonales presentan deficiencias, que afectan los derechos colectivos al goce del espacio público y la seguridad pública” (fl. 166)

Y que “respecto de otros sectores de la ciudad, aunque el municipio ha realizado las intervenciones correspondientes, lo mismo que se encuentra ejecutando obras en colaboración con la Agencia de Seguridad Vial, respecto de sectores críticos de la ciudad, no se acredita la vulneración o amenaza alegada por el actor, lo mismo que se descarta el

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja

Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

posible peligro a los derechos colectivos de la comunidad, en la medida que no ha existido una actuación negligente del Municipio respecto de la seguridad vial, respecto (sic) de los sectores que ya intervino". (fl. 166)

Como consecuencia de la infracción advertida, declaró la transgresión de los derechos colectivos al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público y la seguridad pública y ordenó al Municipio de Tunja, que en el término máximo de seis (6) meses contados desde la ejecutoria de esa sentencia, dentro del ámbito de sus funciones y competencias, expida los actos administrativos, órdenes, directrices o ejecute las gestiones necesarias para la intervención en los pasos peatonales, cebras, líneas de pare, zonas escolares y flechas peatonales, conforme al Manual de Seguridad Vial del Municipio de Tunja y el Manual de Señalización Vial del Ministerio de Transporte, en los sectores de la ciudad que no fueron intervenidos y precisados previamente.

Finalmente dispuso la conformación de comité de verificación y no condenó en costas en atención a lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA.

III. LA IMPUGNACIÓN.

3.1. Yesid Figueroa García (fls. 170-178).

Manifestó que sus reparos contra la sentencia de primera instancia recaen en tres aspectos en particular:

En primer lugar, al no haberse ordenado la demarcación con pasos peatonales, cebras, líneas de pare, zonas escolares, flechas peatonales y demás medidas necesarias respecto a los siguientes sectores precisados en la demanda y de los cuales no se constató intervención alguna por parte del Municipio de Tunja:

- *Semáforo de la carrera 15 con diagonal 16 B.*
- *Diagonal 16 B con carrera 15.*
- *Semáforo de la carrera 15 con calle 17.*
- *Semáforo de la calle 17 con carrera 15.*

- Carrera 15 con calle 19.
- Semáforo de la calle 19 con carrera 15.
- Semáforo de la carrera 15 con calle 22.
- Calle 22 con carrera 15.
- Calle 22 salida para Villa de Leyva.
- Carrera 15 con calle 32 en sentido sur.
- Semáforo de la carrera 15 en sentido norte.
- Semáforo de la calle 32 con carrera 15 en sentido oriente.
- Semáforo de la calle 32 con carrera 15 en sentido occidente.
- Semáforo de la carrera 11 sentido sur norte.
- Carrera 11 frente a la Universidad Juan de Castellanos.
- Avenida Colón con calle 13 en sentido norte y sur.
- Carrera 11 con calles 17, 19, 20 y 21 A.
- Semáforos de la avenida colon con carrera 11 en sentido norte y sur.
- Carrera 11 con calle 27 A frente al Hospital San Rafael.

Aclaró al respecto que según oficio de la Agenda Nacional de Seguridad Vial fechado el 28 de marzo de 2019, ese sector no tiene obra en ejecución, y que el municipio accionado no allegado las demarcaciones efectuadas.

- Semáforo de la Avenida Maldonado, sector Hugolino, en sentidos norte, sur, oriente y occidente. Sobre el particular indicó que si bien el a-quo ordenó demarcación sobre la Glorieta, no indicó los sentidos pertinentes.
- Avenida Maldonado con Glorieta Norte.

311

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos
Demandante: Yesid Figueroa García
Demandado: Municipio de Tunja
Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

- Semáforo de la carrera 14 con calle 17 en sentido Norte, sur oriente y occidente.
- Carrera 12 entre calles 18, 19 y 20 en sentidos Norte, sur oriente y occidente.
- Carrera 10 con Avenida Colón.
- Carrera 10 con avenida Maldonado, sector Plazoleta de las Nieves.
- Semáforo de la Avenida Maldonado con calle 28A en sentidos Norte, sur oriente y occidente.
- Carrera 8 entre calles 18, 20, 23 y 25 en sentidos Norte, sur oriente y occidente.
- Carrera 9 con calle 29 en sentidos Norte, sur oriente y occidente.
- Carrera 7 entre calles 17, 19, 20 y 24 en sentidos Norte, sur, oriente y occidente.
- Semáforo terminal de transportes y calle 15, entrada al barrio Patriotas en sentidos Norte, sur, oriente y occidente.

Así mismo, porque los puntos críticos no están incluidos para su intervención por parte del Municipio de Tunja en asocio con el Findeter y la Agencia Nacional de Seguridad Vial, y/o no obran informes sobre su terminación y/o están en ejecución y sobre los cuales no se ordenó ninguna medida para su demarcación con pasos peatonales, cebras, líneas de pare, zonas escolares y flechas peatonales, así:

Carrera 15 entre calles 17y 22	No está incluida dentro de los puntos destinados a su intervención en asocio con el Findeter y la Agencia Nacional de Seguridad Vial según se desprende de la información allegada en oficio radicado el 29 de marzo de 2019
Carrera 19 entre calle 22 y correr a 20	
Calle 36 entre diagonal 33 y carrera 16	
Avenida Colón entre carrera 11 y avenida	

Maldonado	
Calle 24 entre carrera 7y 8	Según se desprende la información allegada en oficio radicado el 29 de marzo de 2019, no obran informes de su terminación y el a-quo no adoptó medida de intervención respecto a estos
Carrera 11 entre calles 25 y Avenida Colón (Sector hospital)	
Carrera 2 este entre transversal 1 y avenida universitaria	

En segundo término, en razón a que el juez de primera instancia desconoció la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado en torno a la aplicación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y la procedencia de la condena en costas procesales y agencias en derecho, aunque el ciudadano no haya acudido a través de apoderado judicial. Destacó que en ese sentido se han pronunciado unánimemente las Secciones Primera, Tercera y Quinta de ese Alto Tribunal de Justicia.

Y, en tercer lugar, al no haberse ordenado la publicación de la parte resolutive de la sentencia como lo prevé el artículo 27 de la Ley 472 de 1998. Al respecto arguyó que el cumplimiento de esta norma resulta trascendental dada la naturaleza propia e intrínseca de esta acción constitucional y porque la misma tiene incidencia en la concreción del principio de publicidad a fin de que las decisiones judiciales sean conocidas por la sociedad.

Por lo anterior pidió: i) modificar parcialmente el inciso segundo de la parte resolutive de la sentencia impugnada en el sentido de incluir como objeto de protección los sectores viales mencionados en su recurso de apelación en los cuales el Municipio de Tunja debe efectuar la demarcación con pasos peatonales, cebras, líneas de pare, zonas escolares, flechas peatonales y demás necesarias conforme al Manual de Seguridad Vial del Municipio de Tunja y el Manual de Señalización Vial del Ministerio de Transporte, ii) revocar el numeral sexto de la sentencia apelada y condenar a ese Municipio en costas procesales y iii) ordenar a aquel ente territorial la publicación de la parte resolutive de la sentencia en un medio de amplia circulación nacional dentro de un término perentorio.

3.2. Municipio de Tunja (fls. 251-256).

Solicitó que se revoque el fallo impugnado y se desestimen las pretensiones de la demanda.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja

Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

Al respecto dijo que hubo una contradicción entre la parte motiva y la parte resolutive del fallo, pues mientras aquella indicó en el aparte denominado como “tesis del despacho” (fl. 157) que no hubo vulneración a derecho colectivo alguno, en la resolutive se arribó a conclusión diversa encaminada a declarar a ese municipio agente vulnerador de las garantías colectivas invocadas.

Luego, llamó la atención que la administración de algunas vías del municipio le corresponde a la ANI, dado que se trata de tramos de vías nacionales, específicamente, el paso urbano que inicia en el kilómetro 102+600 hasta el kilómetro 111+370, con una longitud de 8770 km, cuya administración le corresponde a la Concesión BTS en virtud del contrato No. 377 de 2002. Agregó que, como consecuencia, corresponde a esa Concesión las intervenciones de señalización en los siguientes trayectos que fueron objeto de protección:

- Avenida Oriental semáforos colindantes con la Carrera 7 A en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente.
- Avenida Oriental semáforos colindantes con la calle 22 en sentidos Norte, Sur y Oriente (sector Bomberos)
- Avenida Oriental semáforos colindantes con la Carrera 11 (entrada del Barrio San Francisco) en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente

Por lo anterior, sostuvo que los titulares de esa concesión debieron vincularse a esta acción constitucional.

De otra parte, consideró que no hubo transgresión al derecho colectivo al goce del espacio público, en tanto que en los términos descritos por la jurisprudencia frente a ese derecho, es claro que el Municipio de Tunja no está impidiendo su utilización o afectándolo; contrario a ello, como quedó acreditado, ese ente desplegó acciones para su protección, ejemplo de ello es que la Secretaría de Tránsito y Transporte celebró el contrato No. 1245 de 2017, por medio del cual demarcó alrededor de 5.900 m² con pintura e instaló 374 señales verticales sobre las vías del municipio, dentro de las cuales se encuentran las intersecciones mencionadas por el actor popular en su demanda. Agregó que ello se soporta también con los registros fotográficos y demás pruebas que dan cuenta que el municipio ha buscado la optimización de las condiciones de movilidad, y que el accionante no probó la afectación a dicho derecho colectivo.

Aseguró que bajo el contrato de señalización No. 1245, se demarcaron los pasos peatonales correspondientes a la carrera 9 con calles 17, 18, 19 y 21, tal como se indicó en Oficio del 17 de agosto de 2018 y se corrobora con el registro fotográfico respectivo -fotos 1, 2, 3 y 7-, de tal modo que no puede emitirse orden de protección en torno a dicho tramo.

Adicionalmente subrayó, de un lado, que la Secretaría de Tránsito cuenta con un procedimiento para la selección de diseños de señalización a ejecutar en cada contrato vigente para este fin a partir de una matriz de prioridades, y por otro, que no cuentan con contrato vigente para la implementación de la señalización.

Tomando en consideración lo anterior, solicitó que se prorrogue el tiempo de su implementación a 12 meses a efectos de cumplir con la demarcación de los tramos viales faltantes definidos en el fallo de primera instancia y que están bajo su responsabilidad, en particular, i) Carrera 10 con calle 12, 17, 18 y 21, ii) Glorieta ubicada en la Avenida Maldonado (Sector de Hugolino), iii) Cruce escolar de la Avenida Maldonado con la Glorieta Norte, iv) Carrera 9 con Calles 12, 20, 22, 23, 24 y 25 en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente, v) Carrera 9 frente al Colegio Salesiano Maldonado, junto con el cruce escolar frente a la referida institución educativa.

En complemento a lo expuesto, justificó dicho tiempo requerido en las siguientes razones: i) efectuar los diseños de señalización correspondientes: 2 meses, ii) verificación del estado de la malla vial objeto de la sentencia y su posible intervención: 1 mes, iii) adecuación de la infraestructura vial que haya lugar: 6 meses, iv) estructuración del proceso contractual de señalización: 2 meses e v) implementación de la señalización: 1 mes. Adicionalmente dijo que la realización de las obras públicas respectivas depende de varios factores como: recursos económicos de que disponga ese ente, la definición de los programas y la priorización de los proyectos en el Plan de Desarrollo, las obligaciones derivadas de otras necesidades de la población tunjana y las acciones constitucionales que ya se encuentran ejecutoriadas en contra de ese ente.

IV. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

El expediente fue recibido por este Tribunal y asignado a la Magistrada Ponente, según acta individual de reparto el día 25 de junio de 2019 (fl. 262). Posterior a ello, mediante auto de 16 de julio de 2019, se admitieron los recursos de apelación

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos
Demandante: Yesid Figueroa García
Demandado: Municipio de Tunja
Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

interpuestos por la parte demandante y el Municipio de Tunja en contra de la sentencia de primera instancia y se ordenó notificar al Ministerio Público (fl. 264-266).

Surtido lo anterior, mediante auto del 2 de septiembre de 2019 (fl. 242), se negó las pruebas solicitadas por la parte actora en segunda instancia (fl. 277-280); el 17 de septiembre se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y se ordenó que, vencido dicho término, se corriera traslado al Ministerio Público para que presentara su concepto (fl. 284).

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

5.1. Yesid Figueroa García (fls. 292-297)

Reiteró las disquisiciones expuestas en su recurso de apelación, y las robusteció con apoyo a criterios jurisprudenciales del Consejo de Estado que plasmó *in extenso*. Finalmente insistió en la necesidad de decretar dictamen pericial con el objeto de dilucidar aspectos frente al estado real de sectores viales sobre los cuales se busca intervención con esta acción constitucional.

5.2. Municipio de Tunja (fls. 286-291)

Estimó que, contrario a las aseveraciones del actor, la entidad territorial ha realizado acciones de mejoramiento, implementando señalización vial vertical y horizontal en las vías del municipio, precisamente con el objetivo de optimizar las condiciones de movilidad de los ciudadanos y reiteró los argumentos planteados en la contestación de la demanda y en su recurso de apelación.

5.3. Ministerio Público (fls. 299-304)

En su concepto sintetizó la demanda, la sentencia de primera instancia, los recursos de apelación y circunscribió el problema jurídico a determinar si en el presente asunto “resultan vulnerados o amenazados los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, seguridad y salubridad públicas, con ocasión a las actuales condiciones de las vías referenciadas por no mantener los pasos viales, cebras, señales de cruce, zonas escolares y flechas direccionales” (fl. 301).

Recordó las características generales de las acciones populares, el derecho al espacio público en torno a las cebras y semáforos lo cual apoyó con jurisprudencia del Consejo de Estado en la materia y concluyó que si bien dentro del plenario obra informe de la Secretaría de Tránsito y Transporte en el que se evidencia intervenciones en varios de los sectores que señala la demanda, los cuales se incluyeron en el Plan de Seguridad Vial del Municipio de Tunja 2016-2020, y a partir de las cuales se rediseñaron varias calles de la ciudad, así como sus puntos críticos en los que se debe realizar una demarcación especial, debido al tráfico de personas y vehículos, no menos cierto es que “tal como lo afirmó el A- quo existen sectores de la ciudad, en los cuales no se ha intervenido en los pasos peatonales, cebras, líneas de pare, zonas escolares y flechas peatonales, por lo que se vulneran los derechos colectivos antes indicados” (fl. 303)

Y en cuestión de costas coligió, en virtud a la jurisprudencia del órgano de cierre de esta jurisdicción, que las agencias en derecho no solamente se reconocen en favor de profesionales del derecho sino también de aquellas personas que sin ser abogadas realizaron actuaciones propias de un proceso judicial, tales como la presentación de recursos, incidentes, alegaciones, entre otros y que en el caso bajo examen, pese a que la parte actora no es profesional en derecho y no efectuó gasto alguno durante la segunda instancia para ejecutar un acto procesal, sí realizó actuaciones comprendidas dentro de las agencias en derecho, como presentación de recursos y los alegatos.

VI. CONSIDERACIONES

6.1. Cuestión previa: De la vinculación de la ANI y la Concesión BTS

En su escrito de apelación, el Municipio de Tunja indica que tres tramos de vía que fueron objeto de protección en el fallo de primera instancia no se encuentran bajo su responsabilidad, sino a cargo de la ANI y administrados por la Concesión BTS, y que por dicha razón debió vincularse a estas entidades al proceso.

Pues bien, cabe recordar que en el inciso final del artículo 18 de la Ley 472 de 1998, se prevé que “la demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado”.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos
Demandante: Yesid Figueroa García
Demandado: Municipio de Tunja
Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

Por tanto, independientemente de la exigencia que la demanda impone al actor popular para individualizar a la parte demandada, corresponde al juez de primera instancia conformar debida y oficiosamente el contradictorio, si establece otros responsables de la vulneración alegada, a quienes se les debe garantizar a plenitud su derecho de contradicción y defensa y evitar así futuras nulidades. Lo anterior, además con miras a garantizar la protección plena del derecho colectivo quebrantado, al posibilitarse la emisión de las órdenes respectivas para tal fin.

En el caso que ocupa la atención de la Sala, se advierte que los tres tramos de vía referidos por el Municipio de Tunja como aquellos sobre los cuales carece de responsabilidad, son: i) Avenida Oriental semáforos colindantes con la Carrera 7 A en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente, ii) Avenida Oriental semáforos colindantes con la calle 22 en sentidos Norte, Sur y Oriente (sector Bomberos) y, iii) Avenida Oriental semáforos colindantes con la Carrera 11 (entrada del Barrio San Francisco) en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente.

Ahora, revisado el expediente se observa que dichos tramos fueron relacionados por el actor en su petición previa (fl. 14) y que frente a ellos el Municipio de Tunja en la contestación a dicha solicitud, **no hizo reparo alguno en torno a aquellos** (fl. 17-19); de igual forma, el accionante los relacionó en su demanda (fl. 3), sin embargo, en su contestación y alegatos de conclusión de primera instancia, el ente territorial **tampoco hizo ningún cuestionamiento en relación con su responsabilidad frente a ellos** (fls. 69-74, 138-140).

Igualmente, verificado el acervo probatorio no se aprecia documental alguna que indique expresamente que dichos tramos de vía son responsabilidad de entidades diferentes a la demandada. Al contrario, lo que la Sala denota a partir del contenido del Plan Municipal de Seguridad Vial 2016-2021, es que la Avenida Oriental ha sido identificada como una arteria principal de movilidad de la ciudad y fue caracterizada dentro de su infraestructura vial (páginas. 89, 104 documento denominado "Compilado PLSV" CD FL. 130).

Por consiguiente, resulta inaceptable para esta Corporación que el Municipio de Tunja alegue una carencia de responsabilidad frente a los mencionados tramos de vía hasta su recurso de apelación, además, sin sustento probatorio alguno, cuando lo que se corroboró en el curso del proceso fue que nunca señaló nada al respecto y que, probatoriamente, lo que se advierte es que ese ente territorial ha emprendido

acciones para caracterizarlos como parte de la movilidad de la ciudad a efectos de tomar las medidas de señalización necesaria para lograr una seguridad vial.

Aunado a lo anterior, para la Sala, este argumento de impugnación, a juicio de esta Sala, además de inoportuno, contraría el principio de celeridad que guía el trámite de estas acciones constitucionales en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 472 de 1998, pues lo admisible era que, al inicio del proceso, la entidad adujera no sólo que ciertos puntos viales no eran de su resorte sino, además, que solicitara el llamamiento al proceso del responsable, allegando prueba siquiera sumaria. Pero lo que se evidencia, por el contrario, es su total silencio al respecto y la carencia probatoria sobre su argumento, olvidando, por contera principios de lealtad y buena fe en todos sus actos procesales.

En este orden de ideas, este Tribunal no encuentra razón alguna que para, a esta altura procesal, considerar la vinculación procesal de la ANI y la Concesión BTS.

6.2. Temas de la apelación.

Conforme con los motivos de impugnación expuestos tanto por el actor como por el Municipio de Tunja corresponde a la Sala determinar si está probado que ese ente territorial ha vulnerado o amenazado los derechos e intereses colectivos relacionados al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la seguridad y salubridad públicas, en razón a la ausencia o defectuosa señalización de pasos viales, cebras, señales de cruce, zonas escolares y flechas direccionales en puntos específicos de la ciudad.

Así mismo, en caso de arribarse a una respuesta afirmativa al anterior planteamiento como lo determinó el a - quo, es necesario establecer si el término concedido en el fallo de primera instancia al Municipio de Tunja para el cumplimiento de las órdenes judiciales dadas, son adecuadas, de cara a la planeación y a los trámites administrativos como contractuales que necesariamente agota para ello.

Y, por último, la Corporación debe abordar los demás puntos propuestos por la parte actora en su impugnación relativos a la publicación de las sentencias y el reconocimiento y pago de las costas en el marco de los procesos en los cuales la discusión versa sobre derechos colectivos, sin que sea este, tampoco, el momento

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja

Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

procesal oportuno para recabar en la práctica probatoria que se surte en etapas precisas surtidas en la primera instancia.

Con el propósito de resolverlos en el caso bajo juzgamiento, la Colegiatura abordará la siguiente temática, en su orden:

- *Objeto y finalidad el medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos y los derechos colectivos al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la seguridad y salubridad públicas.*
- *De la carga de la prueba en la acción popular.*
- *La competencia de los municipios en tratándose de la señalización de sus vías públicas*
- *Cumplimiento de las órdenes judiciales en sede del medio de control de Protección de los derechos e intereses colectivos*
- *Publicación de las sentencias judiciales*
- *Condena en costas en el marco de los procesos en los cuales la discusión versa sobre derechos colectivos.*
- *Análisis de los argumentos de apelación expuestos en el actor y el Municipio de Tunja*

6.3. Objeto y finalidad el medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos, y en particular, de los derechos colectivos al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la seguridad y salubridad públicas. 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 cuyo artículo 2° define las acciones populares así:

“Artículo 2°. Las 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.”

Ahora, de acuerdo con su definición constitucional y legal, para la Sala es claro que el medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos debe ser ejercido, bien sea con el propósito de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos consagrados por la Constitución y la Ley; o bien sea para restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Así, conforme lo prescrito por el artículo 9 de la citada Ley 472 de 1998, el medio de control que hoy ocupa a la Sala procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. Sin perjuicio de lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que los jueces deben verificar lo siguiente al momento de proferir sus decisiones:

*“En tanto que mecanismos procesales para garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, la prosperidad de la acción popular depende, según ha sido establecido por la jurisprudencia, de la verificación de los siguientes supuestos sustanciales en el caso concreto: a) una acción u omisión de la parte demandada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal generado por la actividad humana; y, c) **una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses**. Estos supuestos deben ser debidamente acreditados en el proceso como presupuesto para que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada”¹ (Resaltado fuera de texto).*

Ahora bien, en examen del **derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público**, cabe resaltar que el Consejo de Estado lo definió en los siguientes términos:

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala. Sentencia del 23 de mayo de 2013. Radicación número: 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP). Actor: Jaime Asdrúbal Forero Guerrero. Demandado: DIAN.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja

Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

“(…) De los artículos 63, 72, 82, 102, y 332 de la Constitución Política se deduce que se consideran bienes de dominio público los destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado o los que están facultados al uso común (…). Y los bienes de uso público universal, igualmente conocidos como bienes públicos del territorio, son aquellos cuyo dominio resulta también del Estado pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente. Como ejemplo de ello se relacionan las calles, plazas, parques, puentes, caminos, ejidos, etc. A partir de tales características se impone que ninguna entidad estatal tiene sobre ellos la titularidad de dominio equivalente a la de un particular, por estar destinados al servicio de todos los habitantes. Sobre ellos el Estado ejerce básicamente derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general”².

En concordancia con lo expuesto, el artículo 24 Superior determinó que todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, “tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional”. Además, el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución, encarga a los concejos municipales de “reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”.

Por su parte, el artículo 1 del Decreto 1504 de 1998 señala como responsabilidad del Estado:

“Artículo 1°.- 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. En el cumplimiento de la función pública del urbanismo. Los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo”.

Ahora bien, en sentencia C-265 de 2002, la Corte Constitucional revisó la importancia atribuida al espacio público por estar íntimamente ligado con la calidad de vida de los ciudadanos. Dijo en aquella ocasión:

“El Constituyente de 1991 consideró necesario brindar al espacio público una protección expresa de rango constitucional. Esta decisión resulta claramente compatible con los principios que orientan la Carta Política y con el señalamiento del tipo de Estado en el que aspiran vivir los colombianos. Sin duda, una de las manifestaciones del principio constitucional que identifica a Colombia como un Estado social de derecho guarda relación con la garantía de una serie de derechos sociales y colectivos como la recreación (artículo 52 C.P.), el aprovechamiento del tiempo libre (ibíd.), y el goce de un medio ambiente sano (artículo 79 C.P.)

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 19 de noviembre de 2009. Rad. 66001233100020040095501 (AP)

que dependen de la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes.

De otra parte, la calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar está íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades. De esta manera, la defensa del espacio público contribuye a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad.

En tercer lugar, algunas de las formas en las que se materializa la democracia participativa que sustenta la estructura del Estado colombiano van de la mano de la existencia de espacios abiertos de discusión en los que las personas puedan reunirse y expresarse libremente. El espacio público es, entonces, el ágora más accesible en la que se encuentran y manifiestan los ciudadanos.”

De conformidad con lo expuesto, la Sala resalta que, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, el Estado tiene el deber de velar por la protección de la integridad del espacio público, es decir, se trata de una carga impuesta por el Constituyente en favor de la integridad de estas áreas para evitar que sufran menoscabo en los aspectos físico, social, cultural, urbanístico e incluso jurídico, para que la comunidad pueda usarlos y disfrutar de ellos dentro de las previsiones legales establecidas. De hecho, sobre el particular, se indicó en la sentencia T-772 de 2003 de la Corte Constitucional:

“La consagración de este deber constitucional es reflejo de la importancia otorgada por el Constituyente a la preservación de espacios urbanos abiertos al uso de la colectividad, que satisfagan las diversas necesidades comunes derivadas de la vida en las ciudades y poblados y contribuyan, igualmente, a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, permitiendo la confluencia de los diversos miembros de la sociedad en un lugar común de interacción. Por su destinación al uso y disfrute de todos los ciudadanos, los bienes que conforman el espacio público son “inalienables, imprescriptibles e inembargables” (art. 63, C.P.); esta es la razón por la cual, en principio, nadie puede apropiarse del espacio público para hacer uso de él con exclusión de las demás personas, y es deber de las autoridades desalojar a quienes así procedan, para restituir tal espacio al público en general.”

Por tanto, no hay duda para la Sala que nuestro Estado Social de Derecho otorgó prioridad al deber de garantizar el espacio público por parte de las autoridades, a quienes corresponde impedir su menoscabo. En la sentencia C-211 de 2017, el Alto Tribunal Constitucional explicó:

“La protección y preservación del espacio público atiende a claros imperativos constitucionales, entre ellos: (i) el de velar por su destinación al

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja

Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

uso común, (ii) el de prevalencia del interés general sobre el particular, (iii) el proveniente de las atribuciones reconocidos a los concejos distritales y municipales para que, en ejercicio de la autonomía territorial, regulen el uso del suelo en defensa del interés colectivo.

La importancia del espacio público³ como derecho colectivo ha sido explicada por este Tribunal en repetidas oportunidades⁴, por considerarlo un ambiente propicio para el desarrollo físico y emocional de las personas y, por ello, un lugar en el cual se pueden llevar a cabo distintas formas de expresión humana, entre ellas, las artes líricas; además, muchas veces es diseñado por las autoridades para practicar deportes, caminar o contemplar su paisaje, siendo todas estas actividades necesarias para la sana interacción entre los integrantes de la comunidad, procurando al mismo tiempo mejorar su calidad de vida. La Corte ha destacado como aspectos esenciales y manifestaciones del espacio público los siguientes:

"a) Como deber del Estado de velar por la protección de la Integridad del Espacio público.

b) Como deber del Estado de velar por su destinación al uso común.

c) Por el carácter prevalente del uso común del Espacio Público sobre el interés particular.

d) Por la facultad reguladora de las entidades públicas sobre la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

³ Para precisar cuáles son las áreas protegidas por el concepto de espacio público la Corte ha señalado en la sentencia SU-360 de 1999: "pueden reconocerse como elementos que integran el concepto de espacio público, entre otros los siguientes:

a- Las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular (vías públicas), - como por ejemplo las calles, plaza, puentes y caminos -.

b- Las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, - léase estadios, parques y zonas verdes, por ejemplo-

c- Las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, - es decir andenes o demás espacios peatonales-.

d- Las fuentes agua, y las vías fluviales que no son objeto de dominio privado[14].

e- Las áreas necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos o para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones.

f- Las áreas 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.

g- Los elementos naturales del entorno de la ciudad.

h- Lo necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como la de sus elementos vegetativos, arenas y corales.

i- En general, 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.

⁴ En la sentencia SU-360 de 1999 la Corte dijo: "La búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, es uno de los fundamentos sobre las cuales se estructura el concepto de Estado Social de Derecho. Es por ello que, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política, la integridad del espacio público y su destinación al uso común, son conceptos cuya protección se encuentran a cargo del Estado, precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos.

La protección del espacio público, así entendida, responde a la necesidad de conciliar los diferentes ámbitos y esferas sociales en un lugar común, sin desconocer, en todo caso, el principio constitucional consagrado en el artículo primero de la Carta, mediante el cual se garantiza la prevalencia del interés general frente a los intereses privados, en beneficio de la colectividad".

e) Como Derecho e Interés Colectivo.

f) Como objeto material de las acciones populares y como bien jurídicamente garantizable a través de ellas.⁵

En consecuencia, es un deber de las autoridades públicas velar por el respeto y protección de la integridad del espacio público, el cual constituye un derecho colectivo que exige por sus características la actuación de las autoridades que con base en la regulación en las diferentes materias vele por la prevalencia del interés común sobre el particular, y que por su misma naturaleza de derecho constitucional exige su garantía por tratarse de un fin esencial del Estado.

Y, por último, en tratándose del derecho colectivo a la **salubridad y seguridad pública**, la jurisprudencia del Consejo de Estado los ha catalogado dentro del concepto de orden público y particularmente “en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad”.

En cuanto a la seguridad pública, esa Alta Corporación de Justicia ha explicado que su núcleo esencial se contrae a “la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas (...). Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados (...)”.⁶

Es importante acotar que sobre la relación de la seguridad pública y la no adecuación y señalización de las vías, el órgano de Cierre de esta jurisdicción⁷ concluyó:

“[e]n consecuencia, para este Despacho, la negligencia de la entidad demandada frente al cumplimiento de su deber legal de garantizar el uso y goce de todos los componentes del espacio público, entre ellos las aceras en

⁵ Sentencia T-508 de 1992.

⁶ Consejo de Estado - Sección Tercera. Sentencia de 15 de julio de 2004. AP 1834. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar.

⁷ Consejo de Estado. Sentencia del veinticinco (25) de octubre de dos mil uno (2001). Expediente Nro. 2000-0512-01. (CP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); Consejo de Estado. Sentencia del veinticuatro (24) de octubre de dos mil dos (2002). Expediente Nro. 2001-0904-01. (CP. Camilo Arciniegas Andrade); y Consejo de Estado. Sentencia del primero (1º) de marzo de dos mil siete (2007). Expediente Nro. 2002-00830. (MP. Antonio José Tibaduisa Quijano). Ver también: Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 4 de diciembre de 2018. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, Radicación: Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00265-01(AP). Actor: Personería Municipal de Lorica – Córdoba, Demandado: Municipio de Santa Cruz de Lorica - Córdoba y Otros

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja

Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

las vías a su cargo, constituye, sin lugar a duda alguna, una seria amenaza al derecho colectivo a la seguridad pública, pues no es necesario demostrar el grado de accidentalidad para inferir que la falta de aceras o andenes en la vía objeto de esta demanda comporta un riesgo para los usuarios de la misma, con mayor razón, si se tiene en cuenta que quienes más la utilizan son menores de edad, por lo tanto, en el caso examinado, basta con demostrar la negligencia de la autoridad obligada al mantenimiento de la vía, para concluir que tal conducta omisiva amenaza el citado derecho colectivo”.

De otra parte, es dable colegir que este derecho colectivo se vulnera, v.gr. ante la ausencia de planes de movilidad y seguridad vial a favor de los ciudadanos y conductores, de manera que su protección por parte del juez constitucional debe encaminarse a emitir órdenes que permitan la implementación de las mismas y evitar así la ocurrencia de siniestros

Finalmente, en relación con la incidencia que tiene la falta de señalización en el contexto de la protección de derechos colectivos, precisó el Consejo de Estado en esta materia:

“...Es evidente el riesgo que corren los usuarios de la vía El Placer –Lame – Las Guacas debido a la falta de señalización y demarcación, tanto así que la comunidad se ha visto en la necesidad de colocar letreros improvisados para evitar accidentes. Por tanto, no acertó el Tribunal al negar el amparo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, al sostener que no se probó la omisión del Municipio pues conforme a los artículos 3°, 5°, 110 y 115 de la Ley 769 de 2002 los alcaldes son las autoridades de tránsito de los municipios y a ellos compete la señalización y demarcación vial. El tenor literal de las disposiciones es el siguiente:

(...)

Las anteriores consideraciones son suficientes para revocar la sentencia y en su lugar, amparar el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y ordenar al Municipio que adopte las medidas necesarias para señalar y demarcar adecuadamente la vía El Placer –Lame –Las Guacas.

El Municipio no demostró que haya dispuesto operativos diarios para organizar el tráfico, contrarrestar el riesgo de accidentalidad causado por la falta de demarcación y señalización de la vía. Se ordenará al Alcalde que mientras se ejecutan las obras de señalización y demarcación de la vía El Placer –Lame –Las Guacas implemente un dispositivo preventivo con personal de policía que, con carácter permanente, organice y controle el tráfico peatonal y vehicular...”⁸

⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Camilo Arciniegas Andrade, sentencia proferida el 31 de agosto de 2006, Radicación número: 19001-23-31-000-2003-01202-01(AP), Actor: ROSA LIA MEDINA DE CERON, Demandado: MUNICIPIO DE POPAYAN

No se pierda de vista que al tenor del artículo 3º del C.N.T.⁹ entre otras, son autoridades de tránsito, los Alcaldes; y que el párrafo 2º del artículo 110 del mismo ordenamiento prevé “PARÁGRAFO 2o. Es responsabilidad de las autoridades de tránsito la colocación de las señales de tránsito en los perímetros urbanos inclusive en las vías privadas abiertas al público...”.

Por ello, ya en materia de reparación directa, ha advertido el Consejo de Estado¹⁰:

“La seguridad de la circulación en las vías públicas, no puede estar comprometida u obstaculizada por situaciones anormales, que en eventos como el de autos, constituyen una trampa mortal para los usuarios de las mismas, quienes al fin y al cabo solo ejercen una pluralidad de derechos y principios consagrados en todo el plexo normativo en esta materia, tales como los que se recogen en las siguientes disposiciones: artículos 678 y 1005 del Código Civil, artículo 8 del decreto 21 de 1909, que hacen referencia al derecho de uso y goce de las vías públicas; el artículo 1 inciso segundo del Código Nacional de Tránsito, el capítulo octavo de la ley 336 de 1996, que desarrollan el principio de la seguridad entre otros; el artículo 24 de la Constitución Política que se refiere a la libertad de locomoción con un derecho fundamental; y todos ellos se acompasan con el denominado principio de la señalización en materia de tránsito de vehículos, en efecto se ha dicho:

‘Sobre la importancia de la señalización la doctrina ha llegado inclusive a acuñar la expresión “Principio de señalización”, del cual se deriva que cuando las entidades que tienen a su cargo el deber de señalizar las vías públicas, omiten su cumplimiento o lo hacen de manera defectuosa comprometen las responsabilidades de las personas jurídicas en cuyo nombre actúan, por evidente falta o falla en el servicio público, a ellas encomendado. Se ve en este principio, que fuera de construir carreteras seguras y adecuadas a los requerimientos del tráfico y mantenerlas en buen estado, la administración tiene el deber primario de ejercer el control, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que ordenan su señalización y advierten los peligros. Si por falta o falla de la administración no se advierte a tiempo de los peligros; o advertida de ellos no los remedia; o deja pasar la oportunidad para hacerlo; en todos estos casos y otros similares, el Estado deberá la reparación de la totalidad de los daños y perjuicios que su falla en la prestación del servicio ocasione por la ausencia de señalización en las carreteras, lo que hace que no sean adecuadas y seguras.

‘La seguridad de los habitantes, o mejor de los usuarios de las vías públicas, es uno de los deberes propios de las entidades y personas vinculadas al control del tránsito en todo el territorio Nacional, así lo estableció el Decreto 1344 de 1970. Resulta evidente que cuando esa seguridad no es propiciada, antes bien, es cuestionada o puesta en peligro, por la inercia o negligencia de las autoridades llamadas a ejercer el control, las consecuencias gravosas para los particulares, que pueden seguirse de dichas

⁹ Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1383 de 2010.

¹⁰ Sentencia proferida el 4 de octubre de 2007 dentro de los procesos acumulados identificados con los números internos 16058 y 21112 y con ponencia del Consejero Doctor Enrique Gil Botero

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja

Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

omisiones o cumplimiento defectuosos de tales competencias, han de ser asumidas por las respectivas entidades públicas.

‘El artículo 112 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, considera las señales de tránsito así: Señales de reglamentación, o reglamentarias; señales de prevención o preventivas; y señales de información o informativas. Siendo las de prevención o preventivas aquellas que “tienen por objeto advertir al usuario de la existencia de un peligro y la naturaleza de este”. Reviste tanta importancia la disposición sobre estos dos tipos de señales (las reglamentarias y las preventivas), que el propio Código Nacional de Tránsito Terrestre, se ocupó de establecer las dimensiones y características que deben tener las mismas.

‘La resolución No. 5246 de 1985 proferida por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte - hoy Ministerio de Transporte - “por la cual se adopta como reglamento oficial el Manual sobre Dispositivo para control de Tránsito en calles y carreteras”, estableció en su primer considerando: “que la señalización de las calles y carreteras es un aspecto de gran importancia para la seguridad vial del país...”. Lo cual significa o comporta que la adecuada y debida señalización tiene una importancia mayúscula para el desempeño de las actividades de control de tránsito automotor. No se trata simplemente de una competencia facultativa o discrecional en cuanto a su ejercicio, por parte de las autoridades de tránsito, son potestades de imperativo desarrollo, en la medida en que la disposición de dichas señales es un elemento insustituible de la seguridad vial del país. La resolución No. 8408 de 1985, establece la cantidad mínima de señales temporales a utilizar en las calles y carreteras. La pluralidad misma de señales temporales, ordenada por esta resolución, en los sitios de peligro en las vías públicas, revela el interés del legislador, y de la propia entidad administrativa, por la seguridad de los usuarios de los medios de transporte terrestre.”

En estas condiciones, no se precave el derecho al uso de las vías públicas con su sola existencia, como lo considera el municipio, pues su señalización es parte integral de ellas, en condiciones de seguridad y su omisión comporta la trasgresión de otro derecho colectivo como es el de la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

6.4. Facultades del juez popular en segunda instancia. Tratándose del alcance de las órdenes impartidas en un proceso donde se ha discutido la protección de los derechos e intereses colectivos, es preciso destacar que el Consejo de Estado ha señalado:

“Es de recordarse que las órdenes emanadas del juez popular no obedecen a su capricho, sino a que con su oportuno cumplimiento se protejan los derechos colectivos que se encuentran amenazados o conculcados, siendo esta la única finalidad de esta acción constitucional, pues esta corporación ha sido clara en precisar que compete al juez popular impartir las ordenes adecuadas con el fin de proteger los derechos colectivos vulnerados.

“(…) Conviene recordar que en tratándose de acciones constitucionales como la presente, al fallador le compete proferir la orden que dentro de la razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal, resulte adecuada para proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado (art. 34 Ley 472 de 1998), lo que en modo alguno le impone la obligación invariable de proferir la propuesta por el demandante, aunque pueden resultar semejantes¹¹”¹².

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia T-443 de 2013, al referirse a los poderes del juez popular, consideró:

“En efecto, se debe tener en cuenta que las acciones populares poseen una estructura especial que las diferencias de los demás procesos litigiosos, en cuanto son un mecanismo de protección de los derechos colectivos, radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero de los que al mismo tiempo son titulares cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial.

En consecuencia, como director del proceso, el juez puede conminar, exhortar, recomendar o prevenir, a fin de evitar una eventual vulneración o poner fin a una afectación actual de los derechos colectivos que se pretenden proteger, sin que tal decisión constituya un capricho del juez constitucional.¹³ Es así como, un elemento esencial de las acciones populares es el carácter oficioso con que debe actuar el juez, sus amplios poderes y con miras a la defensa de los derechos colectivos.

Así, se ha establecido¹⁴ que es propio del juez de acción popular quien debe amparar los derechos yendo incluso más allá de lo pedido por el actor, pues el fin último de este mecanismo no es proteger al demandante, sino resguardar a la comunidad que resulta afectada; debe recordarse que el titular de los derechos colectivos es toda la colectividad, y que tales derechos guardan una relación estrecha con otros derechos como la vida y la salud respecto de los cuales existe consenso sobre su naturaleza fundamental. Por tal motivo el juez de la acción popular, como garante de los derechos constitucionales colectivos puede, cuando resulte necesario, proferir fallos ultra y extra petita. Por ejemplo, como ha resaltado Consejo de Estado, (...) es viable que se tengan en cuenta hechos distintos a los que aparecen en la demanda, siempre que la conducta que se persiga sea la misma que la parte actora indicó como trasgresora en la demanda. En ese orden de ideas, la

¹¹ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 8 de mayo de 2006, Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Exp.54001-23-31-000-2003-01170-01.

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 16 de marzo de 2012. Radicación 88001-23-31-000-2010-00071 01. Actor: Jaime Miguel Torres Padilla.

¹³ Al respecto, ver: CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, Auto de 5 de julio de 2007, Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Exp: (AP) 25000-23-24-000-2003-00238-01.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de agosto de 2012. Consejero ponente (E): Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00472-01(AP). En aquella oportunidad se presentó acción popular y se solicitó la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, el derecho a la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente, los cuales se estiman vulnerados como quiera que la alcantarilla ubicada en el Km 138 + 002 de la vía Guamo-Espinal no cuenta con las medidas de seguridad necesarias y exigidas por la ley.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja

Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

sentencia debe ser coherente con la conducta vulneradora imputada en el escrito de la demanda¹⁵.

*En síntesis, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el juez de acción popular, al declarar la vulneración de los derechos colectivos y protegerlos, puede ordenar remedios que excedan las pretensiones presentadas por el actor popular en la demanda **siempre que resulte necesario**. En este sentido, en razón a la obligación positiva en cabeza del juez de proteger los derechos colectivos, si en curso del proceso se encuentra probada una circunstancia que vulnera los derechos colectivos y que no fue alegada por el demandante, el juez está facultado para proferir fallos ultra petita y extra petita¹⁶”.* (Resaltado fuera de texto)

Y en reciente sentencia del 8 de agosto de 2019¹⁷, el Consejo de Estado subrayó lo pertinente a la flexibilización del principio de no reformatio in pejus en segunda instancia en tratándose de acciones constitucionales como la presente acción popular, así:

“Por lo anterior, es claro para esta Sala que el actor no tenía la calidad de apelante único, por lo que el juez popular de segunda instancia podía pronunciarse sobre la totalidad de la sentencia y, por lo tanto, no desconoció el procedimiento del artículo 328 del CGP.

*Es más, en el evento en que fuese considerado como apelante único, dicha circunstancia **no conlleva necesariamente que el juez constitucional de segunda instancia deba mantener la decisión del a quo, pues como lo advertido la Corte Constitucional y esta Corporación¹⁸, el principio de la non reformatio in pejus, no es un derecho fundamental absoluto o ilimitado¹⁹**, en tanto al ad quem si bien, por regla general le está prohibido pronunciarse sobre las situaciones que no hayan sido planteadas en el recurso, salvo algunas excepciones²⁰, por lo que debe su valoración debe efectuarse en cada caso. Además, este principio se flexibiliza cuando se trata de mecanismos constitucionales como lo es el trámite judicial de la acción popular, teniendo en cuenta que la función del juez constitucional en el Estado Social de Derecho, “se rige por el principio de prevalencia del derecho sustancial –artículo 228 Superior-, y en particular, (...) por el valor constitucional de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes –artículo 2º Superior-. (...)”²¹.* (Resaltado fuera de texto)

En este orden de ideas, el Juez en sede popular, aun en segunda instancia pese al principio de no reformatio in pejus que inicialmente lo limita, cuenta con la facultad

¹⁵ Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Agosto 9 de 2012. Consejero ponente (E): Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00472-01(AP).

¹⁶ Corte constitucional. Sentencia T-443 de 2013.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Consejero ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto. Radicación número: 11001-03-15-000-2019-00301-01(AC), Actor: Pablo Enrique Ramírez Parra

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 19 de enero de 2017, exp. N° 11001-03-15-000-2015-02281-01, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁹ Cfr., Sentencia del 10 de febrero de 2016, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Exp. N° 47001-23-31-000-2000-00757-01 (35264)

²⁰ Cfr., Sentencia T-455 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

²¹ Corte Constitucional, sentencia T-176 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

para impartir órdenes a fin de lograr la efectiva protección de los derechos colectivos invocados, bajo criterios de razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal, como se reseñó en acápites anteriores.

6.5. La carga de la prueba en la acción popular. El artículo 30 de la Ley 472 de 1998 prevé: “La carga de la prueba corresponderá al demandante (...)”.

Así las cosas, y conforme con el supuesto normativo, el Consejo de Estado ha señalado que “la finalidad de la acción popular impone, de una parte, la carga para el actor popular de precisar y probar los hechos de los cuales se deriva la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alagada en la demanda y, de otra, la obligación para el juez de verificar que, de los hechos planteados en ella, sea posible dicha amenaza o vulneración”²²

Quien adopta la posición de actor popular para la defensa de los derechos colectivos del conglomerado, tiene una serie de cargas de singular especificidad ligadas de modo estrecho a la naturaleza de la acción constitucional, principalmente, la prueba de los elementos que permitan la protección judicial y de manera relevante, la acreditación de la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos objeto de amparo²³. El Consejo de Estado ha precisado entorno a ello²⁴:

“...Las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas. Se caracterizan por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo.

Por tanto, para la prosperidad de la acción popular se requiere: -Que los derechos cuya afectación se denuncia y su protección se pretende sean

²² Consejo de Estado. Sección Tercera. 6 de octubre de 2005. Radicación No. 2002-11420-01 (AP). C. P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez. Actor: Personero Municipal de Neiva. Demandado: Electrificadora del Huila S.A.

²³ En este sentido: Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de Decisión No. 1. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz. Sentencia del 10 de agosto de 2011. Demandante: Guillermo Hernán Muñoz. Demandado: Municipio de Tunja - Constructora “Nueva Ciudad Constructores Ltda.” y Curaduría Urbana No. 2. Radicación: 15001 3133 012 2009-00314-01

²⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Doctor MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, sentencia de 16 de agosto de 2007, expediente: 41001-23-31-000-2004-00950-01(AP).

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja

Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

colectivos. –Que la afectación de tales derechos, ya sea por amenaza o vulneración, se produzca como consecuencia de la acción u omisión de la autoridad pública o de particulares que actúen en desarrollo de la función administrativa, a quienes las normas les impongan obras de manera diferente. –Que su amenaza o vulneración derive en la existencia de un real peligro, agravio o daño contingente, aspectos que deben estar debidamente acreditados...” -Destaca la Sala-

De acuerdo con lo anterior, poco importa a la jurisdicción en el análisis de las acciones populares, el incumplimiento de deberes legales concretos o abstractos, si en ello no se involucra de manera directa y necesaria una agresión o puesta en riesgo de los derechos colectivos, pues aun cuando se pueda establecer una actuación irregular de la administración, ello per se, no genera la afectación de intereses o derechos colectivos, de manera que tal aspecto requiere de demostración suficiente, a no ser que la naturaleza del deber incumplido conlleve indefectiblemente la agresión de los derechos colectivos invocados, asunto que habrá de ser valorado en cada caso concreto. Dijo sobre esto el Contencioso Administrativo²⁵:

“...la Sala considera importante anotar, que la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba. [...] Entonces, para que la acción popular proceda se requiere que: - de los hechos de la demanda se pueda al menos deducir una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra la persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo y, - por tanto este último requisito supone que la actuación (acción u omisión) sea probada por el actor, o que del expediente el juez la pueda deducir, de lo contrario, el juzgador no podrá ordenar nada en su sentencia. ...” Subraya no original-

6.6. Competencia de los municipios en tratándose de la señalización de sus vías públicas. Resulta ser un punto cardinal de la actuación estatal, el cumplimiento de los fines que se le imponen constitucionalmente a partir del artículo 2 de la Carta Política, dirigidos a servir a la comunidad, promover la prosperidad general y

²⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Doctor RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, sentencia de 18 de abril de 2007, expediente: 41001-23-31-000-2004-00425-01(AP)

garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en el ordenamiento jurídico, en esa medida, las autoridades deben proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

En particular el artículo 311 de la Carta Política, estatuye que al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

La Ley 105 de 1993, por medio de la cual se dictaron disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyeron competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamentaron la planeación en el sector transporte, previó en su artículo 11, como parte del perímetro distrital y municipal, las áreas urbanas, suburbanas y rurales y los distritos territoriales indígenas de la respectiva jurisdicción.

Posteriormente, el artículo 17 de esa norma estableció como parte de la infraestructura distrital y municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean de su propiedad, las instalaciones portuarias fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, de acuerdo con la participación que tengan en las sociedades portuarias y aeroportuarias, en la medida que sean de su propiedad o cuando estos le sean transferidos.

*Concomitante con la anterior disposición legal, **surge para aquellos la responsabilidad en su constitución y conservación**, así como la determinación de las prioridades en esa materia, y con ello, las apropiaciones presupuestales con sus recursos correspondientes, al tenor de los artículos 19 y 20 de la ley en comento.*

Esta competencia fue retomada en las disposiciones que trajo consigo la Ley 715 de 2001, por la cual se dictaron normas orgánicas en materia de recursos y competencias de que trata la Carta Política, al asignarle al Municipio, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, la prerrogativa para promover, financiar o cofinanciar proyectos de

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos
 Demandante: Yesid Figueroa García
 Demandado: Municipio de Tunja
 Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias en materia de transporte:

“76.4.1. Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente.

Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación.

76.4.2. Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas”

Al año siguiente, la Ley 769 de 2002, por la cual se expidió el Código Nacional de Tránsito Terrestre, encargado de regular la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulan vehículos, así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito, asignó, en su artículo 3, a los Alcaldes en su respectiva jurisdicción, la competencia para expedir normas y tomar las medidas pertinentes para el mejoramiento del tránsito, de igual modo, dispuso en su artículo 6 *ibidem*, que estos pueden delegar en los organismos de tránsito como unidades administrativas municipales distritales o departamentales, la función de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y transporte. Así lo expuso literalmente dichas disposiciones:

“Artículo 3o. Autoridades de Tránsito. <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Para los efectos de la presente ley entiéndase que son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes:

El Ministro de Transporte.

Los Gobernadores y los Alcaldes.

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o Distrital.

(...)

Artículo 6. Organismos de Tránsito. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción: a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito; b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito; c) **Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio** y los corregimientos; d) Las secretarías

distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales; e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.

(...)

PARÁGRAFO 3o. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito [...].” (Negrilla fuera de texto original)

A efectos de determinar las características técnicas de la demarcación y señalización de toda la infraestructura vial, su aplicación y cumplimiento, el artículo 5, previó que ello será responsabilidad de cada uno de los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción y, en atención al reglamento que para el efecto expida el Ministerio de Transporte²⁶. Agregó ese canon normativo que la información vial y la señalización urbana, debe hacerse con material antivandálico, vitrificado, que garantice una vida útil mínima de 10 años y, cuando así se aconseje, material retrorreflectante.

Específicamente, el artículo 7 de la ley en cita, impone precisamente a las autoridades de tránsito la responsabilidad para velar por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público, aclarando que sus funciones son carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías.

En torno a las señales de tránsito claramente establecidas para lograr el anterior mandato legal, el artículo 109 del Código Nacional de Tránsito estableció que todos los usuarios de la vía están obligados a obedecerlas de acuerdo con lo previsto en el artículo 5, es decir, acorde a la demarcación y señalización vial establecida para el efecto.

Entre la clasificación y definición de las señales de tránsito, el artículo 110 del mencionado código, contempló:

- Señales reglamentarias: Tienen por objeto indicar a los usuarios de las vías las limitaciones, prohibiciones o restricciones sobre su uso y cuya violación constituye falta que se sancionará conforme a las normas del presente código.*

²⁶ Esta orden se materializó en la Resolución No. 1050 de 2004.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja

Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

- Señales preventivas: Tienen por objeto advertir al usuario de la vía la existencia de un peligro y la naturaleza de éste.
- Señales informativas: Tienen por objeto identificar las vías y guiar al usuario, proporcionándole la información que pueda necesitar.
- Señales transitorias: Pueden ser reglamentarias, preventivas o informativas y serán de color naranja. Modifican transitoriamente el régimen normal de utilización de la vía.

Esta disposición aclaró en sus párrafos que las marcas sobre el pavimento constituyen señales de tránsito horizontales y que sus indicaciones deberán acatarse y que **es responsabilidad de las autoridades de tránsito la colocación de las señales de tránsito en los perímetros urbanos inclusive en las vías privadas abiertas al público**, así mismo que las autoridades locales no podrán ejecutar obras sobre las vías públicas sin permiso especial de las autoridades de tránsito que tendrán la responsabilidad de regular los flujos de tránsito para que no se presenten congestiones.

Y, seguidamente, el artículo 115 asignó al Ministerio de Transporte el diseño y definición de las características de las señales de tránsito, su uso, su ubicación y demás características que estime conveniente, señales que son de obligatorio cumplimiento a nivel nacional. **Esta norma también dispuso que cada organismo de tránsito responderá en su jurisdicción por la colocación y el mantenimiento de todas y cada una de las señales necesarias para un adecuado control de tránsito que serán determinadas mediante estudio que contenga las necesidades y el inventario general de la señalización en cada jurisdicción.**

Todo lo anterior, a juicio de la Sala, para garantizar los principios rectores que guían esa normatividad, a saber: seguridad de los usuarios, la movilidad, la calidad, la oportunidad, el cubrimiento, la libertad de acceso, la plena identificación, libre circulación, educación y descentralización (artículo 1).

Luego con la Ley 1083 del 2006, que implementó algunas normas sobre planeación urbana sostenible consagró en su artículo 2, que los Alcaldes de los municipios tienen la obligación de adoptar, mediante Decreto, los Planes de Movilidad, en concordancia con el nivel de prevalencia de las normas del respectivo Plan de Ordenamiento Territorial.

Planes que regulan aspectos referidos y/o relacionados con: (i) la estructura vial, la circulación peatonal y de todos los medios de transporte y (ii) reorganizar las rutas de transporte y tráfico sobre ejes viales que permitan incrementar la movilidad y bajar los niveles de contaminación y accidentalidad, entre otros asuntos.

En este escenario normativo, para la Sala es claro que corresponde al municipio, por mandato constitucional y legal, a su alcalde como primera autoridad de tránsito y a sus organismos de tránsito, la responsabilidad sobre la constitución y conservación de la infraestructura de transporte, así como, la colocación de las señales de tránsito en los perímetros urbanos inclusive en las vías privadas abiertas al público, siguiendo la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Transporte.

De igual forma que si la comunidad está obligada a transitar por vías que no ofrecen condiciones adecuadas de seguridad para desplazarse, ello debe ser objeto de solución por el municipio a través de sus autoridades y organismos de tránsito, ente territorial que, al abrigo de las disposiciones constitucionales y legales examinadas, es la primera autoridad llamada a tomar las medidas para garantizar la protección del derecho colectivo a la seguridad pública que ante dichas falencias se encuentra en riesgo o amenaza²⁷.

6.7. Cumplimiento de las órdenes judiciales en sede del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos. En tratándose del alcance de las órdenes impartidas en una sentencia donde lo discutido es la protección de los derechos e intereses colectivos, es preciso destacar que el Consejo de Estado ha señalado:

“Es de recordarse que las órdenes emanadas del juez popular no obedecen a su capricho, sino a que con su oportuno cumplimiento se protejan los derechos colectivos que se encuentran amenazados o conculcados, siendo esta la única finalidad de esta acción constitucional, pues esta Corporación ha sido clara en precisar que compete al juez popular impartir las órdenes adecuadas con el fin de proteger los derechos colectivos vulnerados.

“(…) Conviene recordar que en tratándose de acciones constitucionales como la presente, al fallador le compete proferir la orden que dentro de la razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal, resulte adecuada para proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado (art.

²⁷ En este sentido véase Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, Sentencia del 14 de diciembre de 2018. Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00265-01(AP). Actor: Personería Municipal de Lorica – Córdoba. Demandado: Municipio de Santa Cruz De Lorica - Córdoba y Otros

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja

Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

34 Ley 472 de 1998), lo que en modo alguno le impone la obligación invariable de proferir la propuesta por el demandante, aunque pueden resultar semejantes²⁸. (Resaltado fuera de texto)

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia T-443 de 2013, al referirse a los poderes del juez popular, consideró:

“En efecto, se debe tener en cuenta que las acciones populares poseen una estructura especial que las diferencias de los demás procesos litigiosos, en cuanto son un mecanismo de protección de los derechos colectivos, radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero de los que al mismo tiempo son titulares cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial.

En consecuencia, como director del proceso, el juez puede conminar, exhortar, recomendar o prevenir, a fin de evitar una eventual vulneración o poner fin a una afectación actual de los derechos colectivos que se pretenden proteger, sin que tal decisión constituya un capricho del juez constitucional.²⁹ Es así como, un elemento esencial de las acciones populares es el carácter oficioso con que debe actuar el juez, sus amplios poderes y con miras a la defensa de los derechos colectivos.

Así, se ha establecido³⁰ que es propio del juez de acción popular quien debe amparar los derechos yendo incluso más allá de lo pedido por el actor, pues el fin último de este mecanismo no es proteger al demandante, sino resguardar a la comunidad que resulta afectada; debe recordarse que el titular de los derechos colectivos es toda la colectividad, y que tales derechos guardan una relación estrecha con otros derechos como la vida y la salud respecto de los cuales existe consenso sobre su naturaleza fundamental. Por tal motivo el juez de la acción popular, como garante de los derechos constitucionales colectivos puede, cuando resulte necesario, proferir fallos ultra y extra petita. Por ejemplo, como ha resaltado Consejo de Estado, (...) es viable que se tengan en cuenta hechos distintos a los que aparecen en la demanda, siempre que la conducta que se persiga sea la misma que la parte actora indicó como trasgresora en la demanda. En ese orden de ideas, la sentencia debe ser coherente con la conducta vulneradora imputada en el escrito de la demanda³¹.

En síntesis, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el juez de acción popular, al declarar la vulneración de los derechos colectivos

²⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 16 de marzo de 2012. Radicación 88001-23-31-000-2010-00071 01. Actor: Jaime Miguel Torres Padilla.

²⁹ Al respecto, ver: CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, Auto de 5 de julio de 2007, Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Exp: (AP) 25000-23-24-000-2003-00238-01.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de agosto de 2012. Consejero ponente (E): Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00472-01(AP). En aquella oportunidad se presentó acción popular y se solicitó la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, el derecho a la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente, los cuales se estiman vulnerados como quiera que la alcantarilla ubicada en el Km 138 + 002 de la vía Guamo-Espinal no cuenta con las medidas de seguridad necesarias y exigidas por la ley.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Agosto 9 de 2012. Consejero ponente (E): Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00472-01(AP).

y protegerlos, puede ordenar remedios que excedan las pretensiones presentadas por el actor popular en la demanda **siempre que resulte necesario**. En este sentido, en razón a la obligación positiva en cabeza del juez de proteger los derechos colectivos, si en curso del proceso se encuentra probada una circunstancia que vulnera los derechos colectivos y que no fue alegada por el demandante, el juez **está facultado para proferir fallos ultra petita y extra petita...**". (Resaltado fuera de texto)

En este orden de ideas, el Juez en sede popular cuenta con la facultad para impartir órdenes a fin de lograr la efectiva protección de los derechos colectivos invocados, bajo criterios de razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal.

6.8. La publicación de las sentencias en el marco del medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos. En la norma especial sobre la materia, el legislador previó la publicación -en medios de amplia circulación nacional- de los acuerdos conciliatorios que se alcancen en las diligencias de pacto de cumplimiento de la siguiente manera:

"Artículo 27º.- Pacto de Cumplimiento. El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatorio.

(...)

La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas.

El juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto".

Si bien esta orden de publicación se consigna en la norma que regula el pacto de cumplimiento, no es menos cierto que el pacto es aprobado mediante sentencia, en consecuencia, considera esta Sala que toda sentencia dictada como consecuencia de una acción popular debe ser publicada en su parte resolutive, lo cual resulta consecuente con el tipo de acción pues ella, en realidad afecta o beneficia a toda la colectividad, cumple así con un fin que responde al interés de la sociedad.

Desde el punto de vista de su alcance y exigibilidad, el principio de publicidad se realiza de dos maneras. De un lado, a través de la notificación a las personas

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja

Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

involucradas en una actuación judicial o administrativa de las decisiones que allí se adopten. De otro lado, el principio de publicidad se realiza también mediante el reconocimiento del derecho que le asiste a la comunidad en general, de conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, de exigir que las mismas se surtan con total apego a la ley. Se trata en este caso, del deber impuesto a las autoridades de divulgar a la opinión pública el contenido y efecto de sus decisiones, salvo en los casos en los que exista reserva legal.

El carácter público de las acciones populares, implica que su ejercicio supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos. La publicidad de la sentencia entonces, asegura la efectividad del principio del Estado social de derecho y en particular, uno de los fines esenciales del Estado, como lo es el de garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, favorece a toda la comunidad y también a la administración de justicia, pues evita que ésta se desgaste con un nuevo proceso por los mismos hechos y contra la misma persona.

6.9. De la condena en costas en el marco de los procesos en los cuales la discusión versa sobre derechos colectivos. La Ley 1437 de 2011, dispuso que tratándose de procesos en que se ventile un interés público no procedería la condena en costas. Así lo indicó textualmente esa norma:

“Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.

Conforme la norma en cita, si en el proceso que conoce la jurisdicción contencioso-administrativa la litis versa sobre un interés público, en principio no habría condena en costas cuando se trata de controversias que surjan en virtud del presunto desconocimiento de alguno de los derechos consagrados por el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 que, sin duda, involucran un interés público. No obstante, la Ley 1437 de 2011 en materia del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos en el artículo 144, se limitó a mencionar su existencia, sin regular su trámite.

Particularmente el artículo 38 de la Ley 472 previó en materia de costas que:

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

Resulta relevante señalar que en reciente sentencia del 6 de agosto de la presente anualidad³², el Consejo de Estado unificó la jurisprudencia en esta materia en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de las costas. Así precisó las reglas en que era procedente la condena en costas en sede de este medio de control de raigambre constitucional:

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

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

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

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

2.5. En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el

³² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala de Decisión Especial. No. 27. C. P. Dra. Rocio Araujo Oñate. Radicación: 15001-33-33-007-2017-00036-01

326

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos
Demandante: Yesid Figueroa García
Demandado: Municipio de Tunja
Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación, conforme con lo previsto en el artículo 366 del Código general del Proceso.

2.6. Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas” (Resaltado de la Sala)

Este fallo subrayó que las reglas de unificación constituyen precedente vinculante en los términos de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, para todos los procesos de acciones populares que se encuentran en curso en esta jurisdicción y los que a futuro se inicien ante ella.

Para la Sala, dichos parámetros de unificación establecen la procedencia de la condena en costas según las resultas del proceso: a favor de la parte actora y a cargo de la entidad accionada cuando se acceda a sus pretensiones, mientras que lo será a favor de la parte demandada y a cargo de la parte actora en caso de una decisión de negatoria a las súplicas de la demanda; costas que comprenderán expensas y gastos procesales como las agencias en derecho.

Así mismo que, en torno a la expensas y gastos procesales, excluidas agencias en derecho se impone un criterio subjetivo y valorativo, en tanto que se obliga al juez su examen de cara al plenario respecto a su efectiva causación, mientras que en tratándose de agencias en derecho para el actor popular, las mismas son procedentes, toda vez que se imponen a su favor, actúe o no a través de profesional del derecho.

De igual modo que en el caso de las costas a cargo de la entidad demandada, el fallador debe analizar si la parte actora, llamada a asumir su costo actuó con temeridad y mala fe; y en ambos casos, es decir, a cargo de cualquiera de los dos extremos procesales que resulten vencidos en la Litis, y por interpretación integral con las normas procesales civiles contenidas en el Código General del Proceso, específicamente en su artículo 365, la condena a su pago resulta procedente si se prueba su causación.

Y, de cualquier forma, como se indicó anteriormente, procede el reconocimiento de las agencias en derecho a cargo de la parte actora cuando resultó vencedora, haya

actuado directamente o no mediante apoderado para lo cual el juez deber analizar la naturaleza, calidad y duración de la gestión y acudir a las regulaciones que en la materia establezca mediante Acuerdo el Consejo Superior de la Judicatura.

Por último, no se pierde de vista que, en esta materia, resultan aplicables las reglas previstas en el CGP artículo 165 que, en cuanto hace a la segunda instancia, dispone que habrá lugar a la condena en costas “3. En la providencia que confirme en todas sus partes la de primera instancia...”.

6.10.- Del Caso Concreto.

6.10.1. Sobre la vulneración o amenaza a los derechos e intereses colectivos relacionados al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la seguridad y salubridad públicas, por parte del Municipio de Tunja, en razón a la ausencia o defectuosa señalización de pasos viales, cebras, señales de cruce, zonas escolares y flechas direccionales en puntos específicos de la ciudad.

En sus argumentos de apelación, el actor aduce específicamente que en 30 tramos de vía de los señalados en el libelo introductorio persiste la vulneración, dado que el Municipio de Tunja no tomó medida alguna, tampoco en algunos puntos críticos, en razón a que no se corroboró intervención alguna de ese ente y/o en asocio con el Findeter y la Agencia Nacional de Seguridad Vial; no obran informes sobre su terminación y/o están en ejecución y sobre los cuales no se ordenó ninguna medida para su demarcación, de manera que persiste la vulneración de los derechos colectivos invocados.

Desde una posición contraria, el Municipio de Tunja aduce que no quebrantó, específicamente, el derecho colectivo al espacio público, en la medida que desplegó acciones tendientes a garantizar la debida y correcta señalización en el municipio en los puntos individualizados por el actor y que lo cierto es que el a-quo desconoció la prueba documental que dio cuenta que algunos de los tramos respecto a los cuales emitió órdenes de protección no requieren intervención alguna.

Para el juez de primera instancia eran sólo 8 puntos de los discriminados en la demanda lo que debían ser objeto de protección por vulneración a los derechos colectivos invocados, habida cuenta que el Municipio de Tunja respecto a los demás discriminados en la demanda; i) realizó obras públicas sobre aquellos, como con el

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja

Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

Contrato No. 1245 de 2017, tendientes al mantenimiento y demarcación de su malla vial, ii) estableció los puntos críticos en los que se debía realizar una demarcación especial por el tráfico de personas y vehículos, para hacer los diseños de las intersecciones y pasos viales respectivos, iii) demarcó vías con materiales que garantizaron la reflectividad según la norma técnica, acorde con el informe presentado por la Secretaría de Tránsito y Transporte, obras que se incluyeron en el Plan de Seguridad Vial 2016-2020 y así lo ilustraron también los registros fotográficos.

Como primera medida, considera la Sala que es necesario dilucidar, si persiste la vulneración advertida por el actor popular en su recurso de apelación, pues en ese caso, sería dable descartar de tajo el argumento defensivo del municipio relativo a que no se advierte vulneración alguna a los derechos colectivos invocados.

Pues bien, revisado el acervo probatorio, se advierte que, en el año 2015, el Municipio de Tunja elaboró a través de su contratista Movilconsult, el Plan de Seguridad Vial de la ciudad de Tunja el cual se realizó en cumplimiento del proyecto de fortalecimiento de la seguridad vial de la Secretaría de Tránsito y Transporte de la ciudad. En torno a la señalización de la ciudad, dicho plan diagnosticó que:

“3.2.2 Señalización

La señalización vertical en Tunja se encuentra en estado regular. La mayoría de las señales verticales de la ciudad se encuentran en el centro histórico y sobre las avenidas Oriental y Norte. Muchas señales se encuentran en mal estado, ya sea por vandalismo o por el deterioro.

Con respecto a la señalización horizontal, la ciudad presenta un avanzado estado de deterioro, la demarcación de la intersección se encuentra muy deteriorada y es apenas visible”

(Página 89, documento denominado “COMPILADO PLSV TUNJA” CD folio 130)

De igual forma, caracterizó la infraestructura de la ciudad en sus diversos tramos y su estado (Página 102 y s.s, documento denominado “COMPILADO PLSV TUNJA” CD folio 130) e identificó los puntos críticos respectivos, así:

“4.5.2 Identificación e intervención de puntos críticos

En el desarrollo del Convenio interadministrativo 010 de 2012, suscrito con la UPTC, se identificaron los puntos críticos en el municipio, en términos de mortalidad y morbilidad por accidentes de tránsito. Así, se identificó a la Avenida Oriental como el corredor más crítico, en particular a la altura del Terminal de Transporte, el barrio Maldonado y el sitio conocido como “Los

Hongos”. En segundo lugar, está la Avenida Norte, que es una continuidad de la Avenida Oriental, principalmente en los sectores de “la glorieta”, “la Olímpica” y el barrio Los Muiscas. Ambos corredores están caracterizados por la presencia de flujos locales e interurbanos, los cuales transitan a altas velocidades a pesar de la presencia de un alto flujo peatonal. Otros puntos identificados como críticos en siniestralidad fueron: “El retén sur”, las intersecciones de “Alborautos” y “La Sexta”, la entrada a la UPTC y el acceso a los barrios Santa Inés y Santa Rita. La siguiente figura presenta esos puntos críticos de la ciudad”

(Página 159 y s.s, documento denominado “COMPILADO PLSV TUNJA” CD folio 130)

En este plan también se caracterizó las estrategias sobre la infraestructura vial, la accidentalidad del municipio, comportamiento de conductores y usuarios, entre otros aspectos de la movilidad de la ciudad.

Posteriormente, se corroboró en la petición previa que el actor presentó ante el Municipio de Tunja con miras a interponer esta acción constitucional, que dicho ente le informó que la Secretaría de Tránsito y Transporte adelantó en el año 2017, un inventario georreferenciado de la señalización vertical y horizontal existente con sus principales características físicas, lo que generó un diagnóstico del estado de señalización en las principales vías de la ciudad dentro de las cuales se incluían las mencionadas por el actor en su libelo; igualmente se determinaron las acciones de mejoramiento a realizar. Agregó que de acuerdo con dicho inventario y las peticiones realizadas por la comunidad, se dio prioridad a los puntos y sectores objeto de intervención en materia de señalización bajo un contrato de señalización adjudicado a finales de aquel año, a partir del cual se intervinieron las vías y sectores priorizados como los que quedaron en registro fotográfico (fl. 17).

Destaca la Sala que el citado contrato de señalización no fue allegado al plenario a efectos de conocer su objeto, sin embargo, sí se observó que tanto la parte actora en su demanda (fls. 20-45) como el Municipio de Tunja con su contestación (fls. 84-96) allegaron el citado registro fotográfico de la señalización efectuada por ese ente territorial en virtud del mencionado contrato. Cabe agregar que en la documental allegada por el ente demandado, se acompañó información de la Secretaría de Tránsito y Transporte en cuanto al cumplimiento de sus funciones como supervisora del referido contrato de señalización 1245 de 2017; con ocasión a ello, realizó acompañamiento y supervisión de las labores de demarcación; verificó especificaciones técnicas y calidad de la pintura a fin de que fueran los adecuados y correspondieran a los tambores comprados para la labor de “repinte” (sic), tomó

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos
Demandante: Yesid Figueroa García
Demandado: Municipio de Tunja
Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

pruebas de espesores en cada punto intervenido para garantizar la calidad de aquella e hicieron labores de limpieza, cumpliéndose con las exigencias requeridas (fls. 97-100)

En este punto, es importante destacar que según lo informó el Municipio de Tunja en respuesta al hecho segundo del líbello introductorio “en algunos de los accesos mencionados actualmente no cuenta con demarcación vial. Ahora bien, no es cierto que se trate de todos y cada uno de ellos como quiera que bajo el contrato de señalización adelantado en el año 2017 y finalizado en el primer semestre del 2018 se demarcaron pasos peatonales a todas las intersecciones que relaciona en el numeral 5 de los fundamentos fácticos de lo cual adjunto registro fotográfico de la labor adelantada” (fl. 69) Y que “del total de intersecciones mencionadas en el fundamento número 2, el cual corresponde a 113 puntos, se informa que el 81% fueron intervenidas bajo contrato de señalización del año 2017 demarcando pasos peatonales, los cuales a la fecha se encuentran en buen estado” (fl. 61)

Con base en lo acreditado documentalmente como en lo aceptado por el Municipio de Tunja en su contestación a la demanda, para el Tribunal es claro que, de los tramos individualizados por el actor, aún algunos no han sido objeto de intervención para su señalización pese al riesgo que la ausencia de esta representaba para el tránsito seguro dentro del espacio público del que debe gozar la comunidad.

De manera que cotejando los 30 puntos que el actor asegura no fueron objeto de intervención para su señalización por el Municipio y que requieren medidas para su protección en este aspecto al no haber sido priorizados en la ejecución del contrato de señalización No. 1245 de 2017, como lo ilustra el registro fotográfico allegado tanto por la parte actora como por el extremo pasivo de la litis, tampoco que sobre los mismos ya se hayan agotado las gestiones para el efecto, la Corporación concluye que los tramos o puntos faltantes son los siguientes:

- Semáforo de la carrera 15 con diagonal 16 B
- Diagonal 16 B con carrera 15.
- Carrera 15 con calle 19.
- Semáforo de la calle 19 con carrera 15.

- *Semáforo de la carrera 15 con calle 22.*
- *Calle 22 con carrera 15.*
- *Calle 22 salida para Villa de Leyva.*
- *Carrera 15 con calle 32 en sentido sur.*
- *Semáforo de la carrera 15 en sentido norte.*
- *Semáforo de la calle 32 con carrera 15 en sentido oriente.*
- *Semáforo de la calle 32 con carrera 15 en sentido occidente.*
- *Semáforo de la carrera 11 sentido sur norte.*
- *Carrera 11 frente a la Universidad Juan de Castellanos.*
- *Carrera 11 con calles 17, 19, 20 y 21 A.*
- *Semáforos de la Avenida Colon con carrera 11 en sentido norte y sur.*
- *Carrera 11 con calle 27 A frente al Hospital San Rafael.*

Aclaró al respecto que según oficio de la Agenda Nacional de Seguridad Vial fechado el 28 de marzo de 2019, ese sector no tiene obra en ejecución, y que el municipio accionado no allegado las demarcaciones efectuadas.

- *Semáforo de la Avenida Maldonado, sector Hugolino, en sentidos norte, sur, oriente y occidente. Sobre el particular indicó que si bien el a-quo ordenó demarcación sobre la Glorieta, no indicó los sentidos pertinentes.*
- *Avenida Maldonado con Glorieta Norte.*
- *Semáforo de la carrera 14 con calle 17 en sentido Norte, sur oriente y occidente.*
- *Carrera 12 entre calles 18, 19 y 20 en sentidos Norte, sur oriente y occidente.*

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja

Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

- Carrera 10 con Avenida Colón.
- Carrera 10 con avenida Maldonado, sector Plazoleta de las Nieves.
- Carrera 8 entre calles 18, 20, 23 y 25 en sentidos Norte, sur oriente y occidente.
- Carrera 9 con calle 29 en sentidos Norte, sur oriente y occidente.
- Carrera 7 entre calles 17, 19, 20 y 24 en sentidos Norte, sur, oriente y occidente.
- Semáforo terminal de transportes y calle 15, entrada al barrio Patriotas en sentidos Norte, sur, oriente y occidente.

Por tanto, respecto a los mismos se emitirán las órdenes de protección respectiva. Se excluirá de orden alguna los siguientes puntos o tramos por constatarse fotográficamente la existencia de la señalización exigida: semáforo de la carrera 15 con calle 17 (fl. 33, 34), Semáforo de la calle 17 con carrera 15 (fl. 33), Avenida Colón con calle 13 en sentido norte y sur (fl. 22) y semáforo de la Avenida Maldonado con calle 28A en sentidos Norte, sur oriente y occidente (fl. 30).

Cabe aclarar que, acierta el apoderado de Tunja al señalar que bajo el contrato de señalización No. 1245, se demarcaron los pasos peatonales correspondientes a la carrera 9 con calles 17, 18, 19 y 21, tal como se corrobora con el registro fotográfico respectivo -fotos 1, 2, 3 y 7-, (fls. 20-21), de tal modo que no puede emitirse orden de protección en torno a dicho tramo.

Ahora bien, como se estableció desde el Plan de Seguridad Vial de la ciudad de Tunja, existen puntos críticos en términos de mortalidad y morbilidad por accidentes de tránsito y que, por dicha razón, pone en riesgo el derecho colectivo de seguridad. Los puntos mencionados en la demanda fueron específicamente, Carrera 15 entre Calles 17 y 22, Carrera 19 entre Calle 22 y Carrera 20, Calle 24 entre Carrera 7 y Carrera 8, Carrera 11 entre Calles 25 y Avenida Colón (sector hospital), Avenida Colón entre Carrera 11 y Avenida Maldonado, Calle 36 entre Diagonal 33 y la Carrera 16, Carrera 2 este entre Transversal 1 y Avenida Universitaria, respecto a

los cuales el Municipio de Tunja, aceptó como cierta tal categorización³³ e igualmente afirmó que “(...) quedó seleccionado y actualmente la ANSV se encuentra adelantando el proceso de revisión de las características de dichos puntos con la finalidad de determinar las medidas idóneas para solucionar la problemática anteriormente descrita”

Así mismo, quedó acreditado que ese Municipio en oficio del 24 de abril de 2018, informó acerca de su postulación, ante la Agencia Nacional de Seguridad Vial, para acceder al programa denominado “Intervenciones de medidas para la Seguridad Vial” (fl. 102) y que la Secretaría de Tránsito y Transporte informó que en compañía de personal de aquella Agencia realizaron visita a los puntos críticos de accidentalidad vial postulados en el programa “Pequeñas grandes obras” con el cual se pretende implementar medidas de señalización y tráfico calmado que mitiguen y mejoren los índices de accidentalidad (fl. 101)

Específicamente en Oficio del 27 de marzo de 2019, la Agencia Nacional de Seguridad Vial informó acerca de los proyectos de seguridad vial que tienen en la actualidad con el Municipio de Tunja en el marco del contrato interadministrativo 025 de 2018 suscrito entre Findeter y esa Agencia, postulándose los siguientes puntos (fl. 132):

Municipio	Lugar de postulación	Vías a intervenir	Postulante	Estado de los proyectos
Tunja	Carrera 8 con calle 24	Calle 24 entre carreras 7 y 9	Municipio	Finalizaron
Tunja	Viaducto Juan Nepomuceno Niño		Municipio	Diseños
Tunja	Carrera 11 sector Hospital San Rafael hasta la Carrera 11 con Avenida Maldonado	Carrera 11 entre calles 26 y calle 28 A – sector hospital San Rafael	Municipio	En ejecución
Tunja	Calle 36 entre carrera 16 y transv. 17	Calle 36 entre carrera 16 y transversal 17 sector La Calleja	Municipio	En ejecución
Tunja	Carrera 2 E (Av. Los Muiscas) desde la Calle 67 (Sector Clínica Medilaser) hasta la Av. Universitaria	Carrera 2 E (Av. Los Muiscas) desde la carrera 67 (sector clínica Medilaser) hasta la Av. Universitaria	Municipio	En ejecución
Tunja	Calle 19 entre carrera 15 y calle 33B	Calle 33B con cr 19 sector salida Villa de Leiva y Carrera 15 entre calles 17 y 20 sector el topo	Municipio	En ejecución

³³ Respuesta a hecho octavo (fl. 70)

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos
Demandante: Yesid Figueroa García
Demandado: Municipio de Tunja
Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

Tunja	Colegio Gimnasio Vizcaya /Saint Francis		Municipio	Diseños
Tunja	Colegio Confaboy		Municipio	Diseños

Como se puede observar, de los puntos críticos señalados en el líbello y las medidas tomadas para superar la problemática que ello conlleva, tomando en consideración lo pactado por el Municipio de Tunja con la Agencia Nacional de Seguridad Vial, se advierte que solo dos tramos de los individualizados son objeto de dicho acuerdo: Carrera 11 sector Hospital San Rafael hasta la Carrera 11 con Avenida Maldonado y Calle 36 entre carrera 16 y transv. 17, los cuales, ciertamente, se encuentra en ejecución y, frente a los restantes, no existe medida alguna para garantizar la seguridad de los transeúntes que transiten tales tramos, en consecuencia, deberá modificarse las órdenes dadas para incluirlos dentro de las zonas objeto de protección.

Así las cosas, para la Corporación, tal como lo afirma el actor y lo declaró el a-quo y, contrario a lo que sostuvo el Municipio de Tunja, existe una vulneración a los derechos colectivos al espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público y seguridad públicas, así como el de seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en la medida que las falencias en ese sentido no solo desconocen las obligaciones constitucionales y legales que pesan sobre ese ente territorial para garantizarlos a partir de la adecuada señalización de las zonas de tránsito de los peatones y vehículos.

Resáltese en primera medida que a juicio de la Sala, el derecho al espacio público sí resulta conculcado, contrario a lo que sostuvo el Municipio de Tunja en su recurso, puesto que como lo señaló la jurisprudencia referenciada *up supra*, este exige para su plena satisfacción garantizar un ambiente propicio para el desarrollo físico y emocional de las personas y, por ello, un lugar en el cual se pueden llevar a cabo distintas formas de expresión humana, entre ellas, las artes líricas; además, muchas veces es diseñado por las autoridades para practicar deportes, caminar o contemplar su paisaje, siendo todas estas actividades necesarias para la sana interacción entre los integrantes de la comunidad, procurando al mismo tiempo mejorar su calidad de vida; nada más ajustado a ello que contar con mecanismos que permitan una adecuada movilización de peatones y transeúntes.

*En segundo término, valga aclarar que pese a que el derecho colectivo a la prevención de desastres previsibles técnicamente el cual “pretende garantizar que la sociedad no este expuesta a padecer posibles o inminentes alteraciones de las condiciones normales de vida o daños graves causados (...) constituyéndose en un derecho de naturaleza eminentemente preventiva”³⁴, no fue objeto de protección en el fallo de primera instancia, ello no es óbice para que este Tribunal, en sede de esta alzada, al advertirse su transgresión, así lo declare, tomando en consideración no solo el acervo probatorio que da cuenta de ello a partir de la ausencia de señalización requerida en las vías identificadas por el actor popular, sino la jurisprudencial del Consejo de Estado que como se vio, ante falencias en tal sentido predica la infracción a ese derecho colectivo y, finalmente, en razón a la flexibilización del principio de *no reformatio in pejus*, prerrogativa que como quedó expuesto líneas atrás indudablemente busca que el juez emita las ordenes respectivas en aras de lograr una protección plena de las garantías colectivas transgredidas.*

En consecuencia, se adicionará por una parte, el numeral primero del fallo de primera instancia y se declarará como vulnerado además del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; el de seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente contenido en el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, y por otra, se ampliará el marco de protección frente a las órdenes judiciales dadas por el a-quo para la protección de los derechos colectivos transgredidos en torno a los tramos de vía y puntos críticos precisados por el actor popular, como se precisó anteriormente, y suprimir el tramo de vía señalado por el Municipio el cual ya fue superada su afectación.

6.10.2. Respecto al término concedido en el fallo de primera instancia al Municipio de Tunja para el cumplimiento de las órdenes judiciales

Solicitó el Municipio de Tunja en su impugnación que se prorrogue el tiempo para el cumplimiento de las órdenes judiciales de 6 a 12 meses. Ello lo justificó en que para su implementación tomaría las siguientes etapas y términos:

- i) Elaboración de los diseños de señalización correspondientes: 2 meses.*

³⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Sentencia del 8 de junio de 2011. Radicación número: 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP).

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja

Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

- ii) *Verificación del estado de la malla vial objeto de la sentencia y su posible intervención: 1 mes.*
- iii) *Adecuación de la infraestructura vial que haya lugar: 6 meses.*
- iv) *Estructuración del proceso contractual de señalización ante la carencia de uno existente: 2 meses.*
- v) *Implementación de la señalización: 1 mes.*

Sumado a lo anterior aseguró que la realización de las obras depende de varios factores como: recursos económicos de que disponga ese ente, la definición de los programas y la priorización de los proyectos en el Plan de Desarrollo, las obligaciones derivadas de otras necesidades de la población, y las acciones constitucionales que ya se encuentran ejecutoriadas en contra de ese ente.

Revisado el fallo impugnado advierte la Sala que el a-quo dio al Municipio de Tunja el término máximo de seis (6) meses contados desde la ejecutoria de esa sentencia, para que dentro del ámbito de sus funciones y competencias, expida los actos administrativos, órdenes, directrices o ejecute las gestiones necesarias para la intervención en los pasos peatonales, cebras, líneas de pare, zonas escolares y flechas peatonales, conforme al Manual de Seguridad Vial del Municipio de Tunja y el Manual de Señalización Vial del Ministerio de Transporte, en los sectores de la ciudad que, en su criterio, no fueron intervenidos.

Sobre el particular la Sala accederá a dicha prorroga en la medida que los tramos o puntos que requieren de dicha intervención representan un número mayor al precisado inicialmente en el fallo de primera instancia –de 8 a 35 puntos o tramos, sin desconocer que efectivamente se probó que contra el municipio pesan órdenes judiciales con el mismo objetivo que también tiene prelación en su cumplimiento (fls. 47-50) y que actualmente, es de público conocimiento que existe cambio de Administración Municipal, lo cual demandará más tiempo en las gestiones contractuales y administrativas para el cumplimiento de las órdenes judiciales de protección.

En consecuencia, se modificará el numeral segundo en ese sentido.

6.10.3. Acerca de la publicación de las sentencias

El accionante arguyó en su recurso de apelación que la sentencia de primera instancia desconoció el mandato establecido en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 que obliga al juez a disponer la publicación de la parte resolutive de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional. Agregó que este mandato consulta la naturaleza propia e intrínseca de la acción popular y el principio de publicidad en cuanto exige que las decisiones judiciales sean conocidas por sus beneficiarios.

Sobre este punto, como ya se explicó en las consideraciones generales de la presente providencia –numeral 6.6.-, existe razón suficiente para acceder a esta adición de la sentencia y así se dispondrá en la parte resolutive.

6.10.4. Sobre el reconocimiento y liquidación de las costas y agencias en derecho del presente medio de control.

El actor popular señaló que, contrario a lo que concluyó el a-quo, resulta procedente la condena en costas a su favor a pesar que no acudió a la jurisdicción con abogado, de conformidad con la interpretación que sobre dicha figura procesal, en sede de esta acción constitucional, hiciera reiterada y pacíficamente las Secciones Primera, Tercera y Quinta del Consejo de Estado.

Advierte la Sala que la sentencia impugnada no condenó en costas en obediencia a lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, que establece que en los procesos en los que se ventile un interés público, no hay lugar a condena en costas.

Como se precisó en el marco jurídico de esta providencia, la sentencia de unificación jurisprudencial en la materia dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos fechada el 6 de agosto de 2019³⁵, toma procedente la condena en costas y agencias en derecho para el actor popular cuyas pretensiones hayan salido avantes; en el caso de las costas, una vez estas resulten probadas y para las agencias en derecho, independientemente haya actuado a través de profesional del derecho.

En consecuencia, se revocará el ordinal sexto de la parte resolutive del fallo impugnado y se condenará al Municipio de Tunja en costas -siempre que en el

³⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala de Decisión Especial. No. 27. C. P. Dra. Rocío Araujo Oñate. Radicación: 15001-33-33-007-2017-00036-01

232

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos
Demandante: Yesid Figueroa García
Demandado: Municipio de Tunja
Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, incluidas agencias en derecho, en los términos del artículo 365 del CGP.

Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que conoció del proceso en primera instancia, una vez notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, siguiendo lo dispuesto en el artículo 366 *ibidem*

6.11. De las costas en segunda instancia.

En aplicación a lo dispuesto en la pluricitada sentencia de unificación del 6 de agosto de 2019³⁶, en este caso, como quiera que la sentencia será modificada parcialmente en atención a que se acogieron argumentos de cada uno de los apelantes, la Sala no condenará en costas.

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

VI. FALLA:

Primero. Negar la petición del Municipio de Tunja dirigida a la vinculación de la ANI y la Concesión BTS, por lo expuesto en precedencia.

Segundo. Adicionar el numeral primero y modificar el numeral segundo de la sentencia proferida el 29 de mayo de 2019 por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Tunja, en el proceso iniciado por Yesid Figueroa García contra el Municipio de Tunja, los cuales quedarán así:

“PRIMERO.- Declarar que el Municipio de Tunja, vulneraron los derechos colectivos al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, contemplados en los literales d y l del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, con la omisión en pasos peatonales, cebras, líneas de pare zonas escolares y flechas peatonales en los sectores de la ciudad indicados en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Ordenar al Municipio de Tunja, para que en el término máximo de doce (12) meses contados desde la ejecutoria de esta sentencia, dentro del ámbito de sus funciones y competencias expida los actos administrativos, órdenes, directrices o ejecute las gestiones

³⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala de Decisión Especial. No. 27. C. P. Dra. Rocío Araujo Oñate. Radicación: 15001-33-33-007-2017-00036-01

necesarias para la intervención en los pasos peatonales, cebras, líneas de pare, zonas escolares y flechas peatonales, conforme al Manual de Seguridad Vial del Municipio de Tunja y el Manual de Señalización Vial del Ministerio de Transporte, en los siguientes sectores de la ciudad:

- *Avenida Oriental semáforos colindantes con la Carrera 7 A en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente.*
- *Avenida Oriental semáforos colindantes con la Calle 22 en sentidos Norte, Sur y Occidente (sector Bomberos).*
- *Avenida Oriental semáforos colindantes con la Carrera 11 (entrada del Barrio San Francisco) en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente.*
- *Carrera 10 con Calle 12, 17, 18.*
- *Carrera 10 con Calle 21.*
- *En la glorieta ubicada en la Avenida Maldonado (Sector de Hugolino)*
- *El cruce escolar de la Avenida Maldonado con la Glorieta Norte.*
- *La carrera 9 con Calles 12, 20, 22, 23, 24 y 25 en sentidos Norte, Sur, Oriente y Occidente, Carrera 9 frente al Colegio Salesiano Maldonado, junto con el cruce escolar frente a la referida institución educativa.*
- *Semáforo de la carrera 15 con diagonal 16 B*
- *Diagonal 16 B con carrera 15.*
- *Carrera 15 con calle 19.*
- *Semáforo de la calle 19 con carrera 15.*
- *Semáforo de la carrera 15 con calle 22.*
- *Calle 22 con carrera 15.*
- *Calle 22 salida para Villa de Leyva.*
- *Carrera 15 con calle 32 en sentido sur.*
- *Semáforo de la carrera 15 en sentido norte.*
- *Semáforo de la calle 32 con carrera 15 en sentido oriente.*
- *Semáforo de la calle 32 con carrera 15 en sentido occidente.*
- *Semáforo de la carrera 11 sentido sur norte.*
- *Carrera 11 frente a la Universidad Juan de Castellanos.*
- *Carrera 11 con calles 17, 19, 20 y 21 A.*

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja

Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

- *Semáforos de la Avenida Colon con carrera 11 en sentido norte y sur.*
- *Carrera 11 con calle 27 A frente al Hospital San Rafael.*
- *Semáforo de la Avenida Maldonado, sector Hugolino, en sentidos norte, sur, oriente y occidente, en los sentidos requeridos.*
- *Avenida Maldonado con Glorieta Norte.*
- *Semáforo de la carrera 14 con calle 17 en sentido Norte, sur oriente y occidente.*
- *Carrera 12 entre calles 18, 19 y 20 en sentidos Norte, sur oriente y occidente.*
- *Carrera 10 con Avenida Colón.*
- *Carrera 10 con avenida Maldonado, sector Plazoleta de las Nieves.*
- *Carrera 8 entre calles 18, 20, 23 y 25 en sentidos Norte, sur oriente y occidente.*
- *Carrera 9 con calle 29 en sentidos Norte, sur oriente y occidente.*
- *Carrera 7 entre calles 17, 19, 20 y 24 en sentidos Norte, sur, oriente y occidente.*
- *Semáforo terminal de transportes y calle 15, entrada al barrio Patriotas en sentidos Norte, sur, oriente y occidente.*

Así mismo en los siguientes puntos críticos en términos de mortalidad y morbilidad por accidentes de tránsito: Carrera 15 entre Calles 17 y 22, Carrera 19 entre Calle 22 y Carrera 20, Calle 24 entre Carrera 7 y Carrera 8, Carrera 11 entre Calles 25 y Avenida Colón (sector hospital), Avenida Colón entre Carrera 11 y Avenida Maldonado, Calle 36 entre Diagonal 33 y la Carrera 16, Carrera 2 este entre Transversal 1 y Avenida Universitaria.

(...)

Tercero. Revocar el ordinal sexto de la sentencia proferida el 29 de mayo de 2019 por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Tunja, en el proceso iniciado por Yesid Figueroa García contra el Municipio de Tunja, por lo expuesto en la parte motiva. En su lugar quedará así:

“SEXTO. - Siempre que en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, condénese en costas y agencias en derecho al Municipio de Tunja y a favor del accionante en los términos del artículo 365 del CGP.

Una vez notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, por Secretaría del juzgado de primera instancia procédase a su liquidación de manera concentrada, en los términos del artículo 366 ibídem”.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja

Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

Cuarto. - Adicionar la sentencia apelada para ordenar que el Municipio de Tunja publique por una vez en un diario de amplia circulación la parte resolutive de las sentencias de primera y segunda instancia proferidas en este proceso.

Quinto. - Negar la condena en costas en esta instancia, por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

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

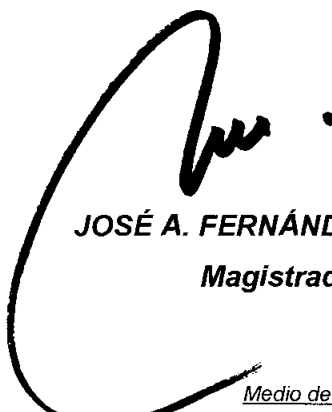
Séptimo.- En firme esta providencia, devolver el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

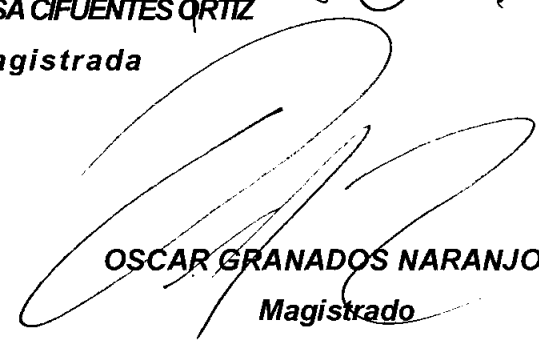
Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala de decisión No. 3, de la fecha.

Notifíquese y cúmplase,


CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ

Magistrada


JOSÉ A. FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado


OSCAR GRANADOS NARANJO
Magistrado

Hoja de firmas

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: Yesid Figueroa García

Demandado: Municipio de Tunja Expediente: 15001 3333 005 2018 00166 01

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA
NOTIFICACION POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 206 de hoy. 12 DIC 2018
EL SECRETARIO