



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
DUITAMA

Duitama, catorce (14) de julio de dos mil veintidós (2022)

MEDIO DE CONTROL: POPULAR

ACCIONANTE: YESID FIGUEROA GARCIA

DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOATÁ, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ e INVIAS

VINCULADO: AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

RADICACIÓN: 152383333003 2021 00080 00

I. MEDIO DE CONTROL

1. Procede el Despacho a proferir decisión de fondo, dentro del proceso de acción popular iniciado por el ciudadano YESID FIGUEROA GARCIA, en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos relacionados con el goce del espacio público, su utilización y defensa, seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

II. ANTECEDENTES

Pretensiones de la demanda (f. 8-10, archivo 01_Demanda)

2. Pretende el accionante, previo a los trámites legales:

***“1. Ordene** al Invias ejecute dentro de un término preciso y fatal un estudio técnico detallado sobre el tramo vial de más de un Kilómetro, ubicado en las Coordenadas 6°17'40.4"N72°40'46.9"W, Código 78VC+R4 Soata (sic), Boyacá (GOOGLE MAPS), de la vereda (sic) La Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soata (sic) – Boyacá, en el cual se determine y evalúen los siguientes aspectos:*

- *Extensión concreta de la vía afectada, ubicación e identificación,*
- *Determinación precisa de los daños, deslizamientos de terrenos, hundimientos del tramo, cesión del terreno y demás que están generando el deterioro de la vía.*
- *Determinación concreta de las causas geológicas y demás que están generando los daños y estado actual del tramo vial.*
- *Determinación concreta de las obras e intervenciones de orden estructural que deben ejecutarse sobre la vía.*
- *Determinación concreta de las obras de urgencia que deben ejecutarse sobre la vía para mitigar los daños y deterioros que ostenta la vía.*
- *Determinación concreta de los estudios, ensayos, evaluaciones y diseños que deben adelantarse para ejecutar la recuperación estructural de la vía.*
- *Determinación del proyecto y presupuesto de las obras de intervención estructural para la recuperación de la vía.*
- *Determinación de los tiempos de ejecución de los estudios y las obras de intervención estructural.*

2. Ordene al Invias, Municipio de Soata (sic) y Departamento de Boyacá ejecuten de forma conjunta, armónica y coordinada dentro de un término perentorio los estudios técnicos especializados, evaluaciones, ensayos y diseños que permitan determinar las obras o intervenciones técnicas **de orden estructural** que deben adelantarse sobre el tramo vial de más de un Kilómetro, ubicado en las Coordenadas 6°17'40.4"N72°40'46.9"W, Código 78VC+R4 Soata (sic), Boyacá (GOOGLE MAPS), de la vereda (sic) La Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soata (sic) – Boyacá, asignando los recursos para su financiamiento, e identificada en el Informe de Visita Técnica de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres – UAEGRD – del Departamento de Boyacá del 1 de Junio de 2021.

3. Ordene al Invias, Municipio de Soata (sic) y Departamento de Boyacá adelanten de forma conjunta, armónica y coordinada dentro de un término perentorio la ejecución total y plena de las obras de intervención estructural, recuperación, mantenimiento, rehabilitación, construcción de muros, gaviones, sistemas de drenaje o alcantarillas, pavimentación y demás del tramo vial de más de un Kilómetro, ubicado en las Coordenadas 6°17'40.4"N72°40'46.9"W, Código 78VC+R4 Soata (sic), Boyacá (GOOGLE MAPS), de la vereda (sic) La Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soata (sic) – Boyacá, **en estricta observancia de los resultados de los estudios técnicos que se ejecuten para el efecto**, asignando los recursos para su financiación total.

4. Ordene al Invias, Municipio de Soata (sic) y Departamento de Boyacá adelanten de forma conjunta, armónica y coordinada dentro de un término perentorio la ejecución de las obras de mitigación y urgencia sobre las zonas colindantes a las viviendas ubicadas cerca al tramo ubicado en las Coordenadas 6°17'40.4"N72°40'46.9"W, Código 78VC+R4 Soata (sic), Boyacá (GOOGLE MAPS), de la vereda (sic) La Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soata (sic) – Boyacá, que morigeren los daños y deterioros que están padeciendo los inmuebles limítrofes por los daños graves que ostenta la vía.

5. Ordene al Invias, Municipio de Soata (sic) y Departamento de Boyacá adelanten de forma conjunta, armónica y coordinada dentro de un término perentorio la ejecución de las obras de mitigación y urgencia sobre el tramo ubicado en las Coordenadas 6°17'40.4"N72°40'46.9"W, Código 78VC+R4 Soata (sic), Boyacá (GOOGLE MAPS), de la vereda (sic) La Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soata (sic) – Boyacá, que morigeren los daños y deterioros que están padeciendo sus inmuebles por los daños graves que ostenta la vía.

6. Confórmese un comité de verificación conforme lo señala el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

7. Condene en costas procesales conforme al artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

8. Condene la publicación de la parte resolutive de la sentencia en medio de amplia circulación nacional".

Fundamentos fácticos (f. 1- 7, archivo 01_Demanda)

3. Los hechos que cita la parte actora como fundamento de sus pretensiones son los que a continuación se resumen:

4. Aseguró, que en la Vereda la Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá, la vía que comunica al Municipio con los Municipios de Duitama, Tunja y Bogotá coordenadas 6°17'40.4"N72°40'46.9"W, Código 78VC+R4 Soata (sic), Boyacá (GOOGLE MAPS), de

longitud aproximada de 300 metros, presenta daños graves y estructurales, entre otros, destrucción total del pavimento, hundimiento y deformación de la vía, colapso de los muros de contención existentes, deslizamiento de tierra, cesión del terreno, fallas geológicas, falta de construcción de alcantarillas y caída de banca.

5. Mencionó, que los daños que presenta la vía en comento, fueron objeto de valoración preliminar por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Boyacá según informe de visita técnica del 01 de junio de 2021, dentro del cual se advierten como daños encontrados: pérdida de la banca, hundimiento de la calzada, estructura del drenaje transversal – afectaciones por hundimiento y desplazamiento, muro de contención – gruta vertical en la mitad de la estructura afectando su estabilidad y funcionalidad .

6. Precisó, que, de acuerdo con el informe de visita técnica, el posible origen y causa de los daños que presenta la vía obedece a las altas precipitaciones, terrenos inestables, taludes verticales sin protección, saturación del suelo y falta de obras de drenaje, así mismo, existe posibilidad de intensificación de los daños.

7. Resaltó, que la vía en mención es la única arteria vial que tiene el Municipio para comunicarse con los municipios de Duitama, Tunja y Bogotá, por la cual transitan diariamente una cantidad importante de vehículos, asegurando que los daños que la misma presenta, viene afectando el tránsito de los vehículos y a su vez los derechos colectivos de uso y disfrute de los bienes de uso público.

8. Agregó, que los daños en la vía han generado afectaciones a varias viviendas ubicadas cerca a la misma.

9. Indicó que los habitantes de la Vereda han solicitado a las entidades accionadas la intervención de la vía, quienes ha aducido la falta de recursos público para la ejecución de las obras requeridas. Así mismo, señaló que solicitó a las entidades la atención de los daños en la vía, obteniendo como respuesta por parte del Municipio de Soatá y de la Gobernación de Boyacá que al tratarse de una vía de orden nacional la competencia recaía sobre el INVIAS, entidad que no emitió respuesta.

10. Consideró que la vía objeto de la presente acción, requiere de estudios técnicos, especializados y ensayos técnicos que identifiquen las causas geológicas y demás patologías que han generado su grave deterioro, así como de la ejecución de las obras de recuperación de la vía, que estos estudios determinen.

III. ACTUACIÓN PROCESAL

11. Mediante providencia del veinticuatro (24) de junio de 2021, se dispuso admitir la demanda presentada en contra del MUNICIPIO DE SOATÁ, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ e INVIAS, (f. 145-147, archivo 08_AutoAdmiteDemanda), además, se ordenó vincular de manera oficiosa a la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, la providencia fue debidamente notificada a las partes (f. 148, archivo 08_AutoAdmiteDemanda, 149 – 153 09_NotificacionDemanda).

12. Por auto de fecha veintiséis (26) de agosto de 2021, se fijó como fecha para la diligencia de pacto de cumplimiento, para el día 8 de octubre del mismo año (f. 294-296, archivo 18_AutoFijaAudiencia), audiencia que se realizó en la fecha y hora indicada, la cual se declaró fallida en razón a que no existió ánimo de pactar frente a las pretensiones incoadas por el accionante y ordenó pasar el expediente a la etapa probatoria. (f.357 – 368 archivo 24_actapactocumplimiento).

13. Con providencia del 28 de octubre del año 2021, el Despacho procedió a decretar pruebas del proceso, entre estas, documentales, pruebas por informe, testimoniales y dictamen pericial, fijando como fecha de audiencia de pruebas el 3 de diciembre de 2021, audiencia que se realizó en la fecha y hora indicada, siendo procedente indicar que en desarrollo de la misma se propuso por parte de la apoderada del INVIAS tacha del testimonio rendido por el testigo HARVEY FIGUEROA GARCÍA, con fundamento en el parentesco con el actor. (f. 370-373, archivo 27_AutoDecretaPruebas y f. 397-400, archivo_ActaAudienciaPruebas).

14. Mediante comunicación del 02 de noviembre de 2021, la parte accionante presentó recurso de reposición en contra del auto que decretó pruebas, el cual fue desatado mediante auto adiado 19 de noviembre del mismo año, resolviendo NO REPONER el precitado auto. (f. 397 – 400 archivo 32_ AutoDecide)

15. Según actuación secretarial del 7 de diciembre de 2021, el Despacho corrió traslado a las partes del dictamen pericial presentado por la Gobernación de Boyacá -Unidad Administrativa Especial Para la Gestión Riesgo de Desastres. (f. 480-481, archivo 39_TrasladoArt219Cpaca-228CGP).

16. Con actuación secretarial del 13 de diciembre de 2021, el Despacho corrió traslado a las partes de los diferentes informes rendidos por las partes en marco del auto que decretó pruebas, recepcionandose por parte del actor, solicitud de complementación, adición y aclaración de informe técnico. (f. 532-533, archivo 42_TrasladoArt277CGP y f. 534-538, archivo 43_ComplementacionInforme).

17. En virtud de la solicitud elevada por el actor, el Despacho emitió Auto adiado 20 de enero de 2022, mediante el cual se requirió a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DEL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, aclarar, complementar y/o adicionar el referido dictamen en los términos requeridos, el cual fue allegado al expediente. (f. 540-541, archivo 45_AutoOrdena y f. 558-567, archivo 48_aclaración dictamen).

18. Finalmente, mediante auto del 7 de abril de 2022, se dio traslado para alegar de conclusión (f. 584, archivo 52_AutoCorreTraslado).

Razones de la Defensa

- **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS (f. 160-213, archivo 11_ContestacionDemandalnvias)**

19. El INVÍAS solicitó se denieguen las pretensiones formuladas, argumentado que no se han vulnerado los derechos invocados por el actor popular, ya que debe tenerse en cuenta que esa entidad está sometida a unas leyes de planeación, ley de presupuesto y contratación, que sus actuaciones deben surtirse primero dentro del ámbito de sus competencias como lo ha venido haciendo permanentemente. Aduce que se han adelantado gestiones necesarias para garantizar la seguridad y la movilidad de los usuarios de la vía y actividades para adelantar los estudios y ejecuciones requeridas.

20. Propuso como medios exceptivos, la ausencia de vulneración por parte del INVIAS de los derechos invocados, dado que, la Entidad ha cumplido la normatividad, funciones deberes y misión sobre la vía 5503 Duitama – La Palmera en la Vereda La Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá el constante seguimiento y control de la infraestructura a

su cargo, resaltado que ante las afectaciones generadas por los fenómenos naturales que generó los daños en la estructura vial, ha adelantado las gestiones necesarias que garantizan los derechos colectivos .

21. El segundo medio exceptivo denominado, sujeción a normas de orden superior, excepción que argumentó indicando que el INVIAS para la inversión y ejecución de obras se encuentra sometido a las normas de planeación, leyes de presupuesto y estatuto de contratación, así mismo, que para el caso objeto de la presente acción, la inversión debe ser el resultado de un estudio técnico debidamente soportado. Agregó que se han venido realizando visitas de inspección y seguimiento y que se encuentran al tanto de los estudios que se adelanten en marco de un contrato que se encuentra en ejecución.

- DEPARTAMENTO DE BOYACÁ (f.219-243, archivo 12_ContestacionDtoDeBoyacá)

18. El Departamento accionado precisó que no ha incurrido en vulneración o amenaza de los derechos colectivos y por lo tanto consideró que no es la llamada a ser declarada responsable de la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados por el actor.

19. Propuso como medios exceptivos, falta de requisitos de procedencia de la acción popular, indicando que frente al Departamento no se acredita de existencia de acción u omisión en relación con el cumplimiento de sus deberes legales, en atención a que legalmente al tratarse de una vía de primer orden no es una vía departamental y su competencia en cuanto a realizar obras de construcción, reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación, conservación y atención de emergencias corresponde al INVIAS. Agrega que el actor no acredita la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza o vulneración de los derechos colectivos por parte del Departamento, finalmente indica que en virtud de lo anterior no se materializa el nexo de causalidad como tercer elemento de procedencia de la acción.

20. Falta de legitimación en la causa por pasiva material, excepción que sustenta en que la demanda debe dirigirse contra la autoridad cuya conducta activa u omisiva amenaza p causa agravio a los derechos colectivos, analiza para el efecto la competencia a cargo del INVIAS resaltando el numero 7.1.2. del Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Boyacá, el cual relaciona las vías primarias que son objeto de administración del INVIAS, de igual forma transcribe articulado del Decreto 2618 de 2013, concluyendo que la autoridad competente para procurar el buen funcionamiento de la vía es el INVIAS y no el Departamento de Boyacá.

- MUNICIPIO DE SOATÁ (f. 246-279, archivo 13_ContestacionMunicipioDeSoata)

21. El Municipio accionado precisó que no ha sido omisivo en el cumplimiento de sus funciones, dado que la ley no establece la competencia para adelantar la construcción y conservación de las vías a cargo de la nación.

22. Propuso como medios exceptivos, falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que la vía que es objeto de la presente acción corresponde a una vía del orden nacional y por lo tanto es administrada por el INVIAS.

23. Segunda excepción denominada, improcedencia de la acción popular por inexistencia de omisiones de la entidad pública que conlleven a su responsabilidad, pues al ser una vía de propiedad de la nación cuyo mantenimiento y administración está a cargo del INVIAS, y por lo tanto, a quien le corresponde realizar las acciones técnicas y legales para mantenerlas en correcto funcionamiento.

24. Tercera excepción propuesta, inexistencia de daño contingente o inminente, fundamentada en que no se presentan dos de los tres elementos que configuran el daño contingente, al no existir la posibilidad cierta de que las fallas presentadas en el tramo vial conlleven a que ocurran daños en personas indeterminadas y el actor no lo prueba, reiterando que la entidad que debe realizar estudios y mantenimiento vial es INVIAS.

25. Finalmente propone la excepción, inexistencia de transferencia directa o indirecta de la vía sector coordenadas 6° 17' 40.4" N 72° 40' 46.9" W, código 78VC+R4 Soata, soportada en la Ley 715 de 2001 la cual definió las competencias en cuanto a construcción y conservación de la infraestructura de transporte respecto de las vías de propiedad del municipio o cuando estas sean transferidas a la entidad territorial de manera directa o indirecta, sin que de las pruebas aportadas por el actor se demuestre que la vía haya sido transferida al Municipio.

- **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (ANI)**

26. No contestó demanda dentro del término establecido.

Pacto especial de cumplimiento

27. Se adelantó la audiencia especial de pacto de cumplimiento el día 8 de octubre de 2021¹, de conformidad con el artículo 27 de la ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida en razón a que no existió ánimo de pactar frente a las pretensiones incoadas por el accionante.

Alegatos de conclusión

28. AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (f. 600-602, archivo 54_Alegatos ConclusiónANI)

28. Manifestó, que se configura la Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva e Inexistencia de vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados, esto de conformidad con el material probatorio que reposa en el expediente y que da cuenta que el tramo vial objeto de estudio no se encuentra a cargo de la ANI sumado a que en dicho tramo no existe de proyecto de concesión a cargo de esta entidad.

29. DEPARTAMENTO DE BOYACÁ (f. 605-612, archivo 55_AlegatosConclusionDto Boyaca)

29. Precisó, que en marco de la acción popular y el material probatorio allegado, se acreditó la existencia de la vía, la cual según las comunicaciones emitidas por el Secretario de Infraestructura del Departamento, corresponde a una red vial de primer orden que se encuentra a cargo del INVIAS, siendo esta la entidad que legal y funcionalmente cuenta con las atribuciones para adelantar las actuaciones administrativas y técnica para propender por la conservación y mantenimiento de la vía.

30. Resaltó del informe de Apoyo Técnico realizado por la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres-UAEGRD las afectaciones en la vía por pérdida de banca que afectan la estructura del pavimento flexible, en cuanto al argumento del accionante respecto de los daños que presentan las viviendas colindantes a la vía, señala que de acuerdo con el informe técnico se constató la existencia de una vivienda ubicada cerca a la vía, la cual no presenta ninguna afectación estructural por la inestabilidad del tramo vial.

¹ F. 357- 368, archivo 24_actapactocumplimiento

31. Finalmente transcribe argumentos esgrimidos en la contestación de la acción y solicita se exonere de responsabilidad al Departamento de Boyacá, como quiera al no asistirle responsabilidad por la vulneración de los derechos e intereses colectivos objeto de la presente acción popular.

30. INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS (f. 615-630, archivo 56 _Alegatos ConclusionInvias)

32. Manifestó, que reitera los argumentos planteados en la contestación de la acción, con la cual se demuestra la inexistencia de responsabilidad de la entidad, indicando que, de acuerdo con el material probatorio aportado al proceso, está demostrado que el INVÍAS ha adoptado las medidas técnicas necesarias en el tramo vial demostrando tener efectividad y garantizando la transitabilidad y seguridad de los usuarios a través de los contratos celebrados por el INVÍAS .

33. Agregó que la unidad ejecutora del contrato de obra pública No. 1684 de 2020 allegó informe de gestiones adelantadas en el cual identificó el punto crítico que del tramo vial, que presenta un movimiento en masa, advirtiendo que la inestabilidad geotécnica corresponde a un proceso de remoción en masa histórico que avanza con rapidez hacia la vía, en profundidad de espesor considerable debido a las deformaciones y desplazamientos de la sección total de la calzada. Así mismo, señala que el fenómeno natural ha afectado las obras de drenaje transversal del sector aunado a la confluencia de varios cauces de agua.

34. Añade que de acuerdo con el diagnóstico se realizó levantamiento topográfico para definir obras civiles a realizar, dentro de las que describe, cunetas para encauzar las aguas de escorrentía de la vía y conducir las a las alcantarillas, obra hidráulica Boxcoulvert transversal, construcción de muro en gaviones para controlar pérdida de banca y protección del talud inferior, nivelación de la vía con construcción de un terraplén y construcción de capa de rodadura en carpeta asfáltica o pavimento articulado, iniciando prioritariamente la construcción de filtro francés para controlar las aguas de infiltración de talud superior, prolongación de obra hidráulica existente para encauzar aguas de escorrentía del talud, finalmente indica que se han realizado corte en el talud superior para recuperación de ancho de vía. Adjunta informe con registro fotográfico.

- EL ACCIONANTE (f. 633-639, archivo57_AlegatosConclusiónDte)

35. Manifestó, que los fundamentos fácticos y el registro fotográfico existente en el proceso evidencian la problemática que presenta la vía los cuales demuestran la violación de los derechos colectivos y la prosperidad de las pretensiones de la demanda, destacando los aspectos que considera relevantes en cuanto a las afectaciones de la vía. Añade que de las certificaciones dadas por el municipio de Soatá y el Departamento de Boyacá sumado a las actividades desplegadas la vía esta a cargo del INVÍAS.

36. Agregó que de acuerdo con los informes rendidos por el INVÍAS el tramo vial se identificó como un punto crítico, el cual lejos de superarse se intensifica, así mismo, resalta que estos informes difieren de lo establecido por la Unidad de Gestión del Riesgo del Departamento de Boyacá, señalando las conclusiones generadas en marco de este último.

37. Concluyó, que es necesario mantener las medidas preventivas, la ejecución de los estudios técnicos para con fundamento en estos, adoptar medidas definitivas para recuperar la vía. Finalmente señala que en su criterio la entidad legitimada por pasiva corresponde al INVÍAS por se el propietario de la vía.

- **EL MINISTERIO PÚBLICO:**

38. No rindió concepto.

IV. CONSIDERACIONES

El problema jurídico por resolver.

39. Corresponde en esta oportunidad determinar, si resultan vulnerados o amenazados los derechos e intereses colectivos invocados por el accionante, como consecuencia del presunto estado de afectación que presenta el tramo vial, comprendido entre las coordenadas 6°17'40.4"N72°40'46.9"W, Código 78VC+R4, de la Ruta 5503, de la vereda La Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá.

40. Previamente a resolver el problema jurídico planteado, el Despacho se detendrá en el estudio de las excepciones propuestas por los apoderados de las entidades demandadas DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, MUNICIPIO DE SOATÁ e INVIAS.

De las excepciones:

FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA

41. Respecto a la precitada excepción, fue alegada conjuntamente por el MUNICIPIO DE SOATÁ y el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, ambas entidades, con fundamento en que el tramo vial ya referido, es de índole nacional, por tanto es al INVIAS a quien corresponde realizar obras de construcción, reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación, conservación y atención de emergencias².

42. Por su parte el MUNICIPIO DE SOATÁ, argumentó que la vía que es objeto de la presente acción corresponde a una vía del orden nacional y por lo tanto es administrada por el INVIAS, sumado a que eventualmente deber ejecutar dichas actividades sobre vías que le han sido transferidas de manera directa o indirecta, sin que este sea el caso de la vía afectada³.

43. De igual forma, si bien la ANI no contestó la demanda, en su escrito de alegatos de conclusión indicó que se configura la Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva, esto de conformidad con el material probatorio que reposa en el expediente y que da cuenta que el tramo vial objeto de estudio no se encuentra a cargo de la ANI⁴.

44. Frente a la Legitimación en la causa por pasiva, el Consejo de Estado ha señalado en materia de acciones populares lo siguiente:

*“Ahora bien, la indicación en la demanda de los presuntos responsables de la amenaza o vulneración que se aduce, no implica per se la existencia de responsabilidad pues ello es objeto de prueba que se analiza en la sentencia; de manera que la legitimación por pasiva no depende de la demostración de responsabilidad, sino que se entiende **a partir de la imputación** o relación que existe entre el demandado y los hechos o conductas referidos en una demanda o entre aquél y su participación real en la causa de tales hechos y conductas.*

Sobre el punto, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado:

² F. 219-243, archivo 12_ContestacionDtoDeBoyacá)

³ F. 86-91, archivo 12_ContestacionDemandalnvias

⁴ F. 600-602, archivo 54_AlegatosConclusion ANI

“La legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina desde dos puntos de vista: de hecho y material. La **legitimación de hecho** es la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir **es una interrelación jurídica que nace de la imputación de una conducta en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado**; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva desde la notificación del auto admisorio de la demanda. En cambio **la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda**, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Por tanto todo legitimado de hecho no necesariamente estará legitimado materialmente, **pues sólo lo están quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda**. En la legitimación en la causa material sólo se estudia si existe o no relación real de la parte demandada o demandante con la pretensión que se le atribuye o la defensa que se hace, respectivamente. En últimas la legitimación material en la causa o por activa o por pasiva es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado.”⁵ (...)”⁶

45. De acuerdo con lo antes expuesto, este Despacho concluye que tal y como el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, el MUNICIPIO DE SOATÁ y la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI, plantearon *la falta de legitimación en la causa por pasiva*, se refiere a la falta de legitimación material, es decir, que a dichas entidades no puede endilgárseles la responsabilidad alguna en los hechos fundamento de las pretensiones que se persiguen en la acción.

46. Al respecto, debe indicarse que la legitimación en la causa por pasiva en la acción popular conforme al artículo 14 de la Ley 472 de 1998, se refiere a las personas contra las cuales puede dirigirse la demanda. Estas no son otras que aquellas determinadas o determinables de quienes provienen las acciones u omisiones lesivas de los derechos colectivos y responsables de su amenaza o vulneración, con total competencia y capacidad para cumplir las órdenes de protección y restablecimiento de los derechos conculcados.

47. Teniendo en cuenta lo antes expuesto, el Despacho advierte en primer lugar que conforme a lo establecido por el artículo 23 de la ley 472 de 1998 en la contestación de la demanda solo podrán proponerse las excepciones de mérito y las previas de **falta de jurisdicción y cosa juzgada**.

48. En cuanto a las competencias de la ANI es de mencionar que el Decreto No. 4165 de 2011 “*Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones – INCO*” denominándose en lo sucesivo Agencia Nacional de Infraestructura, estableció como objeto de esta entidad en su artículo 3, “(...) *planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada - APP, para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados en el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública (...)*”

49. Ahora, si bien la ANI no allegó la contestación de la demanda en debida manera y por lo tanto fue considerada como no contestada, es importante para el Despacho resaltar que

⁵ Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de agosto de 2005, dictada en el expediente No. 15.648. M.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 11 de octubre de 2006. Expediente AP-2001-0950. M.P. Dra. MARTHA SOFIA SANZ TOBON.

en el memorial aportado el 8 de octubre de 2021⁷ se indica que el tramo vial que comunica a los municipios de Soatá con Susacón en el Departamento de Boyacá y la vereda La Chorrera, sector Cabrerita, del Municipio de Soatá no tienen estructuración de proyectos, resaltando que corresponde a un proyecto troncal administrado por el INVIAS.

50. Por su parte y en cuanto a los argumentos que soportan la excepción propuesta por el Departamento de Boyacá como falta de legitimación en la causa por pasiva material, indica que el Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Boyacá describe en su numeral 7.1.2. las vías primarias que hacen parte de la red vial que administra el INVIAS dentro de las cuales se encuentra la vía objeto de la presente acción, allegando como soporte la comunicación emitida por el Secretario de Infraestructura Pública del Departamento de Boyacá, mediante oficio S-2021-000563-INFDFVEOP del 01 de julio de 2021, indicó, que la vía localizada en la vereda La Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, identificada con código 5503 y con nombre Vía Duitama – La Palmera en una vía de orden nacional a cargo del Instituto Nacional de Vías – INVIAS.⁸

51. Por otro lado, la Ley 715 de 2001, en su artículo 74 establece las competencias de los Departamentos como promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio, indicando en su numeral 74.8 *“Adelantar la construcción y la conservación de todos los componentes de la infraestructura de transporte que les corresponda.”*

52. De igual forma en la contestación presentada por parte del Municipio de Soatá se precisa que el tramo vial que presenta afectaciones y es objeto de debate en el presente asunto, corresponde a una vía de orden nacional que se encuentra bajo la administración del INVIAS siendo esta entidad la encargada de realizar mantenimientos y reparaciones para su correcto funcionamiento.

53. En cuanto a las competencias de los municipios en materia de transporte la Ley 715 de 2001, prescribe. *“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.**”* (Subrayado y negrilla es del Despacho)

54. Con posterioridad la Ley 1551 de 2012, *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, en su artículo 6 a través del cual modificó el artículo 3° de la Ley 136 de 1994, establece en su numeral *“23. En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales”*.

55. No obstante lo anterior y como quiera que en el presente proceso se vislumbra como una de las pretensiones la ejecución de obras de mitigación y urgencia sobre las zonas colindantes a las viviendas, siendo estas actividades relacionadas con la prevención de desastres, es necesario acudir a lo ordenado en el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, la cual establece la responsabilidad directa de implementación de los procesos de gestión del riesgo en el municipio en los Alcaldes, incluyendo la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

56. Ahora bien, en cuanto a las competencias del INVIAS debe decirse que el Decreto No. 2171 del 30 de diciembre de 1992⁹, lo creó como un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al

⁷ F. 330-343, archivo22_MemorialANI

⁸ F. 237-238, archivo12_ContestacionDtodeBoyaca.

⁹ Artículo 52

Ministerio de Transporte, cuyo objetivo fue ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación.

57. Con posterioridad, mediante el Decreto 1292 de 2021 (deroga Decreto 2618 de 2013), que modificó la estructura de esa entidad y determinó las funciones de sus dependencias, en su artículo 1° reafirmó dicho objetivo en cuanto a que su infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de **carreteras primaria y terciaria**, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte. (subrayado y negrilla del Despacho).

58. Consecutivamente el artículo 2 *ibidem*, fijó como funciones de la entidad entre otras las siguientes:

“

(...)

2.2. *Elaborar conjuntamente con el Ministerio de Transporte los planes, programas y proyectos tendientes a la construcción, reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación, conservación operación y mantenimiento, atención de emergencias y demás obras que requiera la infraestructura de su competencia.*

2.3. *Coordinar con el Ministerio de Transporte la ejecución de los planes y programas de su competencia.*

(...)

2.17 *Ejecutar los planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo de la infraestructura a su cargo y prioridades nacionales.*

59. Así mismo, según el artículo 4 del Decreto 1735 del 28 de agosto de 2001¹⁰, corresponde al INVIAS, la administración de la troncal central del norte, código 5503, sector Duitama - la Palmera, en la que se establece entre otros lo siguiente:

“Artículo 4°. Fijar la Red Nacional de Carreteras construida a cargo del Instituto Nacional de Vías, de conformidad con el Documento Compes número 3085 del 14 de julio de 2000, la cual está constituida por 16.575,1 km. de los cuales 11.650,4 km. corresponden a carreteras pavimentadas y 4.924,70 km. a carreteras en afirmado, de acuerdo con la evaluación realizada en diciembre de 1999, así:

Código	Sector
(...)	
7. Troncal Central del Norte	
(...)	
5503	Duitama-La Palmera
(...)	

60. Ahora bien, se encuentra demostrado que entre el INVIAS y el CONSORCIO ADMIVIAL JI, se celebró contrato 002674 del 27 de diciembre de 2019, cuyo objeto consiste en la “ADMINISTRACIÓN VIAL DE LAS CARRETERAS NACIONALES A CARGO DEL INVIAS DIRECCIÓN TERRITORIAL BOYACÁ MÓDULO 4, GRUPO 5”, con plazo hasta el 31 de julio de 2022¹¹.

61. Así mismo, se allegó copia del contrato 1684 del 2020, suscrito entre la directora de contratación del INVÍAS y el representante legal del CONSORCIO ISLA SANTANDER, cuyo

¹⁰ "Por el cual se fija la Red Nacional de Carreteras a cargo de la Nación Instituto Nacional de Vías y se adopta el Plan de Expansión de la Red Nacional de Carreteras y se dictan otras disposiciones".

¹¹ F.199-203, archivo 11_ContestacionDemandainvias

objeto consiste en el “MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO, GESTIÓN PREDIAL, SOCIAL Y AMBIENTAL SOSTENIBLE DE LA CARRETERA DUITAMA -PAMPLONA EN LOS DEPARTAMENTOS DE BOYACÁ, SANTANDER Y NORTE DE SANTANDER, EN MARCO DEL PROGRAMA DE OBRA PÚBLICA “CONCLUIR Y CONCLUIR PARA LA REACTIVACIÓN DE LAS REGIONES”. MÓDULO 1.”, con plazo de 18 meses contados a partir de la orden de inicio (f. 205-216, archivo 11_ContestacionDemandaInvias).

62. También se allegó el informe técnico, suscrito por el Ingeniero residente de la Administración de Mantenimiento Vial Grupo 05 Boyacá INVIAS, por medio del cual da a conocer entre otros, las características geométricas y geotécnicas del sector, dentro de estas, se resalta que el sector presenta un movimiento en masa de gran magnitud que ha generado la pérdida de estabilidad de la ladera originando el hundimiento de la vía, afectando tanto la ladera superior e inferior de la calzada, afectación en una longitud de 157 metros lineales, debido a la infiltración de aguas lluvias sobre la superficie de falla y saturación del material sedimentado, remite registro fotográfico que dan cuenta de las afectaciones que presenta la vía tales como desplazamiento de depósito y grietas, señala a su vez las actividades desarrolladas por el INVIAS, en lo que respecta a obras de mantenimiento periódico de suministro, extendida, conformación y compactación de material granular para garantizar la transitabilidad del tramo vial, desarrolla un acápite de infraestructura y movilidad en la que se indica que el muro de contención construido para dar estabilidad a la banca se fracturó y se desplaza en la misma medida que lo hace la masa de material. (f. 189-198, archivo 11_ContestacionDemandaInvias).

63. En dicho informe indica que en marco del contrato No. 1684 de 2021, se adelantarán los estudios y diseños sobre la faja vial del PR97+0683 al PR97+0840 de la vía 5503, con los que se pretende determinar el tipo de obras y costos de inversión que se requiere para mitigar el hundimiento de la calzada. Finaliza el informe indicando que el sector cuenta elementos de señalización y medidas de seguridad en la zona afectada.

64. Conforme con lo enunciado, en criterio del Despacho se puede inferir que corresponde al INVIAS, la administración de la Troncal Central del Norte, código 5503, nombre Duitama la Palmera, en el tramo vial objeto de la acción popular, específicamente en el sector comprendido entre las coordenadas 6°17'40.4"N 72°40'46.9"W, de la vereda La Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, corresponde a la red vial, a cargo del INVIAS, y además según contrato 002674 del 27 de diciembre de 2019, la misma es administrada actualmente por el CONSORCIO ADMIVIAL JI, hasta el 31 de julio de 2022, lo que permite concluir que la accionada INVIAS, cuenta en criterio de este fallador con legitimación material y de hecho por pasiva, y por tanto, es una de las entidades que tiene injerencia en la causa pretendida que justifica la presentación de la demanda de acción popular, por lo que en ese sentido puede ser una de las encargadas de responder y/o cumplir las eventuales ordenes que se impartan en caso de que prosperen las pretensiones de la demanda.¹²

65. Aunado a lo anterior, el caso que ocupa la atención del Despacho, se aduce la vulneración de los derechos colectivos relacionados con el goce del espacio público, su utilización y defensa, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, como consecuencia del presunto riesgo al que se ven expuestos los usuarios de la vía que conduce entre los Municipios de Duitama a Soatá en la Vereda la Chorrera

¹² Tribunal Administrativo De Boyacá Sala De Decisión No. 4 Magistrado Ponente: Félix Alberto Rodríguez Riveros. Providencia de fecha 25 de julio de 2019. Medio De Control: Popular Demandante: Siervo Tulio Molano, Alcaldía De Oicatá y Alcaldía de Cómbita Demandado: Agencia Nacional De Infraestructura y Otros Radicación: 150012333000201800580- 00

sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, por hundimiento y mal estado de la vía.

66. Pues bien, al tenor de lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto 1292 de 2021 le corresponde a esa entidad, la elaboración de manera conjunta con el Ministerio de Transporte de los planes, programas y proyectos tendientes a la construcción, reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación, conservación, atención de emergencias, y demás obras que requiera la infraestructura de su competencia, así como, la ejecución de planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo de la infraestructura a su cargo, como lo sería aquel tramo de la vía, por ende, acorde con las pretensiones de la demanda dirigidas a tomar las medidas necesarias para superar dicha amenaza y/o vulneración en el tramo de la vía Vereda la Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, el INVIAS está legitimado en la causa.

67. En consecuencia, de lo expuesto, se declarará fundada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ y por la misma razón se desvinculará a la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA. En cuanto al MUNICIPIO DE SOATÁ, si bien la excepción se podría declarar fundada en lo que respecta a la ejecución de obras de construcción y mantenimiento de la vía, no lo es frente a la adopción de medidas para mitigar el riesgo y posibles desastres que se pueden ocasionar en el tramo vial producto del deslizamiento de tierra que se presenta, razón suficiente para declarar infundada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

FALTA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR

68. Respecto a la excepción alegada por el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, con fundamento en que esta entidad no ha cometido acción u omisión alguna en relación con el cumplimiento de los deberes legales y centra su defensa en manifestar que la vía afectada se encuentra a cargo del INVIAS por tratarse de una vía del orden Nacional, basta con decir, que la misma guarda estrecha relación con la excepción denominada como Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva, en consideración a que los argumentos expuestos para una y otra coinciden en la naturaleza de la vía afectada (Orden Nacional) y la entidad responsable de su construcción y mantenimiento (INVIAS), razón por la cual se entenderá fundada en los términos previamente expuestos.

69. Frente a las demás excepciones propuestas:

- **INVIAS**, propuso las excepciones de **“AUSENCIA DE VULNERACIÓN POR PARTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE VIAS, DE LOS DERECHOS INVOCADOS”** y **“SUJECIÓN A NORMAS DE ORDEN SUPERIOR”** (f.160-169, archivo 11_ContestacionDemandalnvias)
- **MUNICIPIO DE SOATÁ**, propuso las excepciones de **“IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR POR INEXISTENCIA DE OMISIONES DE LA ENTIDAD PÚBLICA QUE CONLLEVEN A SU RESPONSABILIDAD”, “INEXISTENCIA DE DAÑO CONTINGENTE O INMINENTE”** y **“INEXISTENCIA DE TRASFERENCIA DIRECTA O INDIRECTA DE LA VÍA SECTOR COORDENADAS 6° 17´ 40.4” N 72° 40´ 46.9” W, CÓDIGO 78VC+R4 SOATA”**

70. Respecto a la anteriores excepciones, planteadas por las demandadas de acuerdo con lo allí esbozado, dirá el Despacho, que las razones que la sustentan realmente tocan el fondo del asunto, por lo que en estricto sentido no son excepciones sino razones de defensa u oposición y de esta manera, no es dable predicar o no su prosperidad, sino detenerse a analizar si se accede o no a las pretensiones, conforme a los hechos que

resulten probados en el proceso¹³, por tanto, las mismas serán objeto de análisis en el fondo del asunto conforme a los hechos que se encuentren plenamente probados, para determinar si le asiste o no razón a quien las propone.

Características generales de las acciones populares

71. Las acciones populares consagradas en el primer inciso del art. 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998 y en el art. 144 del C.P.A.C.A tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos resulten amenazados o vulnerados como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, siempre y cuando éstos actúen en desarrollo de funciones administrativas.

72. De manera que, para declarar el amparo de los derechos o intereses colectivos que es el objeto de toda acción popular, se requiere la demostración de su violación o amenaza real y actual de éstos, pues cuando se trata de proteger algún derecho colectivo se deben adoptar todas las medidas que sean necesarias para que cesen los efectos de la vulneración con mayor razón cuando uno de los fines principales del Estado es el de garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Carta Política.

73. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia proferida el 28 de marzo de 2014¹⁴, explicó lo siguiente: “[...] Esta Corporación ha recalcado que además de que se presente a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses [...] Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial. En efecto, esta Sección ha indicado que esta acción constitucional es autónoma y principal, no es viable que se formulen reparos para su ejercicio, diferentes a los que corresponden a las reglas procesales propias para su admisibilidad (artículo 18 ley 472 de 1998); por consiguiente, no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias, por cuanto la acción popular tiene como objetivo específico y puntal el proteger a los derechos o intereses colectivos invocados con la demanda [...] Es de resaltar que la acción popular puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. Empero, se ha destacado que quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es el actor quien en la demanda, fija el litigio [...]”.

74. Se resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “toda persona” y, además, para afianzar pedagógicamente un

¹³ Providencia de 16 de junio de 2010. M.P. Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz. Rad: 150031330092008-0105-01, manifestó: “La defensa u oposición “en sentido estricto existe cuando el demandado se limita a negar el derecho pretendido por el actor o los hechos en que éste se apoya... la excepción existe cuando el demandado alega hechos impeditivos o extintivos o modificativos del mismo, o simplemente dilatorios, que impiden en ese momento y en tal proceso se reconozca la exigibilidad o efectividad del derecho (...). Así las cosas, como ninguno de los argumentos planteados como sustento de las “excepciones” esgrimidas en la demanda, corresponde a tal condición jurídica, no era procedente que el juez declarara su improperidad, bastaba con acceder o negar las suplicas de la demanda, conforme a lo que encontrara acreditado en el proceso (...)”

¹⁴sentencia proferida el 28 de marzo de 2014, radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, finalmente, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al Legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

75. A la parte actora corresponde la carga de la prueba de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos que invoca y la ocurrencia de los demás requisitos de procedencia de la acción popular, de tal manera que si en desarrollo de la misma no ejerce la carga probatoria que le impone de manera expresa el art. 30 de la Ley 472 de 1998, la acción no está llamada a prosperar.

De los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados

Del goce del espacio público, su utilización y su defensa.

76. El espacio público es un derecho constitucional de carácter colectivo, instituido expresamente en el artículo 82 de la Carta bajo el título de los Derechos Colectivos y del Ambiente. Además, aparece relacionado en la lista enunciativa de derechos que contiene el inciso primero del artículo 88 de la Constitución como objeto de protección mediante las acciones populares.

De los preceptos constitucionales citados puede inferirse lo siguiente:

- Es deber del Estado, y, por ende, de sus autoridades, velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común.
- Es deber de las autoridades asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular.
- Es deber de las entidades públicas ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, específicamente en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros.
- La protección del espacio público es un derecho e interés colectivo, constituye el objeto material de las acciones populares y es uno de los bienes jurídicamente garantizables a través de ellas.

77. En los términos de la reglamentación contenida en el Art. 5º de la ley 9ª de 1989, el concepto de espacio público tiene un carácter amplio, no se limita exclusivamente al ámbito del suelo físicamente considerado, sino que también se refiere al espacio aéreo y a la superficie del mar territorial. La norma citada es del siguiente tenor literal:

"Artículo 5º. Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses de los habitantes. Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de

retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso y el disfrute colectivo." (Subrayado fuera de texto).

78. Por su parte el artículo 3º del Decreto 1504 de 1998 compilado en el Decreto 1077 de 2015, hace una enumeración simplemente enunciativa de los elementos que comprende el espacio público, en los siguientes términos:

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

a) Los bienes de uso público, es decir, aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio, destinados al uso o disfrute colectivo;

b) Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público:

c) Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este decreto” (Subraya fuera de texto).

79. A su turno el artículo 5º del mismo Decreto define los elementos constitutivos y complementarios que conforman el espacio público así:

“ARTICULO 5o. El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

I. Elementos constitutivos

1. Elementos constitutivos naturales:

(...)

2. Elementos constitutivos artificiales o construidos:

a) Áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular, constituidas por:

i) Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardineles, cunetas, ciclistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles; (Subraya y negrillas fuera de texto).

80. En las definiciones contenidas en la Ley 769 de 2002, se entiende por calzada como la “Zona de la vía destinada a la circulación de vehículos” y como vía a la “Zona de uso público o

privado, abierta al público, destinada al tránsito de vehículos, personas y animales”.

81. Así mismo, en sentencia C-560 de 2003, la Honorable Corte Constitucional en cuanto a la protección del espacio público por parte del Estado, precisó:

“Como lo señala claramente el artículo 82 superior y se desprende de las consideraciones efectuadas en los apartes preliminares de esta sentencia, las vías públicas en cuanto componentes del espacio público deben ser objeto de protección por el Estado quien debe asegurar su destinación al uso común.” (Subraya fuera de texto).

82. Aunado a lo anterior, el Estado tiene a su cargo la obligación constitucional y legal de brindar efectiva protección a los bienes de uso público, que hacen parte del espacio público. Así lo dispone el art. 82 de la Carta Política:

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

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

83. De las normas anteriormente citadas, se colige que el concepto de espacio público involucra una serie de elementos que definen el uso común de los bienes, por lo que su destinación obedece a una decisión legal o normativa que así lo señale.

84. Entonces, hacen parte del espacio público las vías, calzadas y carriles como componentes de las áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular, siendo deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación de uso común.

85. De allí se sigue, que el uso común del espacio público sea un derecho especialmente protegido por el Estado, el cual no solamente comprende su destinación colectiva, sino también el goce adecuado del mismo. De hecho, los bienes de uso público deben tener una destinación acorde con la finalidad propia de su naturaleza, pues su carácter no autoriza el uso indiscriminado de los mismos, y mucho menos la desidia de las administraciones en apropiar las partidas necesarias para su mantenimiento y conservación.

De la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

86. La Ley 1523 de 2012, mediante el cual se adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, establece:

“ARTÍCULO 1° De la gestión del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

(...)

ARTICULO 4. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

(...)

8. Desastre: Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la

prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

(...)"

87. Respecto del alcance de este derecho, la Sección Primera del Consejo de Estado¹⁵ en un fallo de acción popular dijo lo siguiente:

"Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio".

*Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. **De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de "evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad", ya no solo naturales** (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).*

Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad pública ha sido definido como "parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas". Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaure como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver. Demandado: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente, CORPOBOYACÁ y Otros.

vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros. Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales”.¹⁶ (Subrayado y negrilla fuera de texto original)

Del deber de conservación, mantenimiento y señalización de las vías.

88. La ley 105 de 1993, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de transporte y distribuye competencias entre la Nación y las entidades Territoriales, establece como uno de los principios rectores del transporte el de la seguridad, indicando que la seguridad de las personas constituye una prioridad del sistema y del sector transporte¹⁷.

89. De igual forma esta ley define la integración de la infraestructura tanto a cargo de la Nación, como a cargo del Municipio o Distrito y su constitución y conservación, así:

“ARTÍCULO 12. DEFINICIÓN DE INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE A CARGO DE LA NACIÓN. Se entiende por infraestructura del transporte a cargo de la Nación, aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de éste con los demás países. Esta infraestructura está constituida por:

1. *La red nacional de carreteras, con sus zonas, facilidades, y su señalización, que se define de acuerdo con los siguientes criterios:*

(...)

d. Las carreteras que unen las capitales de departamento con la red conformada con los anteriores criterios, de acuerdo con su factibilidad técnica y económica, esta conexión puede ser de carácter intermodal.

ARTÍCULO 17. INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DISTRITAL Y MUNICIPAL DE TRANSPORTE. Hace parte de la infraestructura distrital municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, de acuerdo con la participación que tengan los municipios en las sociedades portuarias y aeroportuarias, en la medida que sean de su propiedad o cuando estos le sean transferidos.

ARTÍCULO 19. CONSTITUCIÓN Y CONSERVACIÓN. Corresponde a la Nación y a las entidades territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos establecidos en la presente Ley.

90. Por su parte, el Consejo de Estado en cuanto a la responsabilidad de conservar, mantener y señalar las vías a cargo de la Nación indicó:

*“(…) la Sala constata que, de acuerdo con los artículos 11 y 12 de la Ley 105 de 1993 y las certificaciones citadas, la Av. Simón Bolívar hace parte de la infraestructura nacional de transporte y **su conservación, mantenimiento y señalización es responsabilidad del INVIAS**, establecimiento público del orden nacional encargado de esas funciones, según los numerales 2 y 13 del decreto 2171 de 1992 -disposiciones vigentes para el momento de la ocurrencia de los hechos-. En igual sentido, en cuanto a la obligación de señalización vial, el art. 113 del decreto 1809 de 1990 –modificadorio del art. 101 del decreto del decreto-ley 1344*

¹⁶ Citado en Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS Sentencia del veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 68001-23-33-000-2013-00923-01(AP).

¹⁷ Literal e, artículo 2 Ley 105 de 1993

de 19708-, prescribe: “Las autoridades encargadas de la conservación y mantenimiento de las carreteras o la autoridad de tránsito competente en el perímetro urbano, colocarán y demarcarán las señales de tránsito de acuerdo con las pautas que el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito determine. (subrayado y negrilla fuera de texto original)

(...)

De esta forma, considera la Sala que el INVIAS incumplió su deber de velar por el mantenimiento y señalización de la carretera en que ocurrió el accidente, pues, sumado al deterioro de la misma, no ubicó las señales necesarias para prevenir a los usuarios y transeúntes sobre la existencia de los huecos en la vía¹⁸.

91. En providencia posterior el Consejo de Estado precisó:

(...)

El Estado está obligado a realizar las labores necesarias para cumplir con el sostenimiento de la red vial, de manera que deberá responder en los siguientes eventos: i) cuando conozca las condiciones naturales del terreno, de las cuales sea previsible el desprendimiento de materiales de las montañas aledañas a las carreteras y, sin embargo, no adopte las medidas necesarias para evitar la ocurrencia de tragedias naturales o accidentes de tránsito, ii) cuando incurra en omisión de sus tareas de conservación y mantenimiento rutinario y periódico de la infraestructura vial, responsabilidad que acarreará mayor exigencia si se demuestra que los daños u obstáculos permanecieron sobre una carretera durante un tiempo razonable para actuar, sin que la entidad demandada hubiere efectuado las obras de limpieza, remoción, reparación o señalización, con miras a restablecer la circulación normal en la vía; en este evento, se deberán evaluar las condiciones y circunstancias del caso particular, con el fin de determinar la razonabilidad del tiempo, pero dicha valoración será aún más estricta si se llega a demostrar que el hecho anormal que presentaba la vía fue puesto en conocimiento de la accionada y que ésta omitió el cumplimiento de sus funciones; no obstante, en este punto cabe advertir que la falta de aviso a la entidad encargada no la exonera de responsabilidad (...)¹⁹

Autorresponsabilidad de las partes

92. Una de las exigencias que se hace a la parte accionante en sede de acción popular es demostrar o lo que es igual, probar los supuestos que sustentan su acción, es decir que debe acreditar con los medios de prueba idóneos si están siendo vulnerados o amenazando los derechos colectivos y en qué forma. Lo que se ha denominado principio de autorresponsabilidad de las partes, sobre el que se ha pronunciado el Consejo de Estado de la siguiente forma:

(...) En esta oportunidad reitera la Sala la importancia de cumplir por parte de los actores con la carga de demostrar válidamente los supuestos de hecho que motivan sus demandas. En efecto, a la luz del artículo 30 de la Ley 472 de 1998, le corresponde al demandante acreditar y probar los hechos, acciones y omisiones que, en su criterio, constituyen la amenaza o la trasgresión de los derechos e intereses colectivos invocados. En ese sentido, se entiende que el actor popular no debe limitarse a señalar la presunta vulneración de derechos e intereses colectivos con la enunciación de determinados hechos, pues está a su cargo demostrar los supuestos fácticos indicados en la demanda.²⁰

No obstante, resulta forzoso resaltar que el decreto oficioso de pruebas lo que pretende es complementar el acervo probatorio mas no producirlo en su integridad, pues como ya se señaló, es el actor quien deben soportar la carga de demostrar de los hechos u omisiones

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de julio de 2009, expediente 16333. Pon Enrique Gil Botero.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 29 de enero de 2014. Expediente 30356. Pon. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

²⁰ Consejo de Estado, Sección primera. Sentencia del 3 de septiembre de 2009. Expediente 85001-23-31-000-2004-02244-01(AP) Pon. Marco Antonio Velilla Moreno.

que a su juicio representan la amenaza o vulneración de los derechos colectivos cuya protección se busca.²¹(...)” (Subrayado fuera de texto).

93. En razón a lo anterior y para que la acción popular resulte ser el medio constitucionalmente efectivo para la protección de los derechos colectivos, no debe ejercerse de forma inconsciente, ni desmedida y mucho menos caprichosa, ya que justamente la acción popular es la expresión máxima de solidaridad en acciones legales y constitucionales, pues la misma no debe propender principalmente por el interés de un individuo sino por el de toda una comunidad, que en realidad se ve amenazada por la vulneración o transgresión de sus derechos al vivir en una colectividad, es así, que el órgano de cierre en lo Contencioso Administrativo se ha referido a ello conjugándolo con el deber probatorio que asiste a quienes acuden a la defensa de sus derechos, manifestando 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.”²²(...)”

94. Debe reiterarse, que para el Despacho resulta claro que corresponde a la parte accionante la demostración de la real vulneración o amenaza de los derechos colectivos que invocan y la ocurrencia de los demás requisitos de procedencia de la acción popular, de tal manera que si, en ejercicio de la misma, no cumplen con la carga probatoria que les impone de manera expresa el Art. 30 de la Ley 472 de 1998, la acción no está llamada a prosperar.

95. De las pruebas allegadas al proceso.

- Copia del oficio S-2021-001388-UGRD de fecha 15 de junio de 2021, de la Gobernación de Boyacá, Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres, , por medio del cual informa que no se encontró información correspondiente a la vía Duitama – La Palmera, corredor vial Susacon – Soatá, Vereda la Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá Boyacá. (f. 15, archivo 02_Anexos1)
- Copia Informe de visita técnica, de fecha 01 de junio de 2021, teniendo como solicitante el señor YESID FIGUEROA GARCÍA, con el propósito de verificar las condiciones actuales en la vía que comunica los municipios de Susacón y Soatá, vereda la Chorrera, en el mismo se desarrollan los siguientes ítems: i. ubicación, ii. Antecedentes, iii. descripción de la visita, iv. Aspectos relevantes de la visita, v. concepto técnico, vi. Identificación de los factores y evaluación del riesgo (amenaza, exposición, origen causas y transformación en el tiempo, vulnerabilidad) y vii. Marco legal. (f. 16-36, archivo 02_Anexos1)
- Copia derecho de petición presentado por el accionante ANI , mediante el cual solicita la ejecución de diferentes actividades tendientes a la recuperación del tramo vial ya referido en esta providencia (f. 37-41, archivo 02_Anexos1)

²¹ Ibidem.

²² Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 18 de abril de 2009. Exp. 41001-23-31-000-2004-00425-01(AP). Pon. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta

- Copia del oficio GP-160-2021 adiado 27 de mayo de 2021, del Municipio de Soatá, dirigido al ingeniero Juan Carlos Garzón Osorio, ingeniero residente Administración Vial Grupo 05, mediante la cual se remitió por competencia la petición elevada por parte del señor Yesid Figueroa García, derecho de petición mediante el cual solicita la ejecución de diferentes actividades tendientes a la recuperación del tramo vial ubicado en las Coordenadas 6°17'40.4"N72°40'46.9"W, Código 78VC+R4, Vereda La Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá y soportes de envío del traslado mediante correo electrónico del 28 de mayo de 2021. (f. 42- 51, archivo 02_AneXos1).
- Copia del oficio GP-170-2021 adiado 31 de mayo de 2021, del Municipio de Soatá, dirigido al ingeniero Juan Carlos Garzón Osorio, ingeniero residente Administración Vial Grupo 05, mediante la cual se remitió por competencia la petición elevada por parte del señor Yesid Figueroa García, derecho de petición mediante el cual solicita la ejecución de diferentes actividades tendientes a la recuperación del tramo vial ubicado en Loma de Alpagates del Municipio de Soatá – Boyacá y soporte de envío del traslado mediante correo electrónico del 28 de mayo de 2021. (f. 52- 63, archivo 02_AneXos1).
- Copia oficio GP-183-2021 de fecha 03 de junio de 2021 del Municipio de Soatá, dirigido al señor Yesid Figueroa García, mediante el cual informa sobre el traslado por competencia de los derechos de petición recibidos. (f. 64, archivo 02_AneXos1).
- Copia soportes de remisión derechos de petición por parte del señor Yesid Figueroa García a través de correo electrónico de fecha 23 de mayo de 2021, a las siguientes entidades: Agencia Nacional de Infraestructura, INVIAS, Departamento de Boyacá, Municipio de Soatá. (f. 65-84, archivo 02_AneXos1).
- Copia oficio S-2021-000425-INFDVEOP de fecha 26 de mayo de 2021 del Secretario de Infraestructura Pública de la Gobernación de Boyacá, dirigida al accionante, indicando que de conformidad con el Decreto 1895 de 2008, la vía ya referida NO es una vía departamental, y la competencia le corresponde al Instituto Nacional de Vías (INVIAS), para lo cual se remitió por competencia a dicha entidad. (f. 85, archivo 02_AneXos1).
- Copia oficio S-2021-000426-INFDVEOP de fecha 26 de mayo de 2021, del Secretario de Infraestructura Pública de la Gobernación de Boyacá, dirigida al Director Territorial Boyacá del INVIAS, corriendo traslado por competencia de la petición presentada por el accionante (f. 87, archivo 02_AneXos1).
- Copia oficio S-2021-001417-UGRD de fecha 17 de junio de 2021, de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres, dirigida al señor Yesid Figueroa García, mediante el cual emite respuesta al derecho de petición adjuntando para el efecto informe de visita realizado al tramo vial y advirtiendo que dicha vía es de primer orden a cargo del INVIAS. Informa a su vez que la solicitud fue remitida por competencia al INVIAS. (f. 89-91, archivo 02_AneXos1).
- Registro fotográfico del estado de la vía ubicada en el sector Cabrerita de la Vereda La Chorrera del Municipio de Soatá – Boyacá. (f. 92-138, archivo 03_AneXos2).
- Copia informe técnico, titulado, vía 5503 Duitama – La Palmera, PR97+0683 – PR97+0840, generado por el Ingeniero Residente del Consorcio ADMIVIAL JI, a través del cual se desarrollan: antecedentes, localización, identificación del tramo vial, características geométricas del sector, características geotécnicas del sector, infraestructura y movilidad vial, obras de mantenimiento y rehabilitación, señalización adicional y medidas de seguridad en la zona de transición y recomendaciones. (f. 189-198, archivo 11_ContestacionDemandaInvias)

- Copia del Contrato 002674 del 27 de diciembre de 2019, suscrito entre la directora de Contratación del INVÍAS y el representante legal del CONSORCIO ADMIVIAL JI, cuyo objeto consiste en la “ADMINISTRACIÓN VIAL DE LAS CARRETERAS NACIONALES A CARGO DEL INVÍAS DIRECCIÓN TERRITORIAL BOYACÁ MÓDULO 4, GRUPO 5”, plazo hasta el 31 de julio de 2022 (f.199-203, archivo 11_ContestacionDemandaInvias).
- Copia orden de inicio del Contrato No. 002674 de 2019, oficio de fecha 31 de diciembre de 2019. (f. 204, archivo 11_ContestacionDemandaInvias).
- Copia del Contrato 1684 de 2020, suscrito entre la directora de Contratación del INVÍAS y el representante legal del CONSORCIO ISLA SANTANDER, cuyo objeto consiste en el “MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO, GESTIÓN PREDIAL, SOCIAL Y AMBIENTAL SOSTENIBLE DE LA CARRETERA DUITAMA - PAMPLONA EN LOS DEPARTAMENTOS DE BOYACÁ, SANTANDER Y NORTE DE SANTANDER, EN MARCO DEL PROGRAMA DE OBRA PUBLICA" CONCLUIR Y CONCLUIR PARA LA REACTIVACIÓN DE LAS REGIONES”, plazo 18 meses a partir de la orden de inicio. (f. 205-216, archivo 11_ContestacionDemandaInvias).
- Copia oficio S-2021-000563-INFVDVEOP de fecha 1 de julio de 2021, de la Dirección de Vivienda, Edificaciones y Obra Pública del Departamento de Boyacá, dirigida al Director de la Unidad Administrativa Especial de Asesoría y Defensa Jurídica del Departamento, mediante el cual informa que la vía referida en la acción popular, es una vía de orden nacional a cargo del Instituto Nacional de Vías INVÍAS. (f. 237-238, archivo_12ContestacionDtoDeBoyaca)
- Copia oficio S-2021-000425-INFVDVEOP del 26 de mayo de 2021 emitido por la Secretaria de Infraestructura Pública del Departamento de Boyacá, dirigido al accionante mediante el cual indica que la vía tantas veces referida no es una vía departamental y que la competencia corresponde al INVÍAS e informa la remisión por competencia de la solicitud elevada. (f. 239, archivo_12ContestacionDtoDeBoyaca)
- Oficio No. S-2021-001417-UGRD de fecha 17 de junio de 2021, emitido de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riego de Desastres, dirigida al señor Yesid Figueroa García, con el cual da respuesta al derecho de petición presentado. (f. 241-243, archivo_12ContestacionDtoDeBoyaca)
- Copia oficio emitido por la secretaria de Infraestructura Pública del Departamento de Boyacá, de fecha 8 de noviembre de 2021, mediante el cual certifica que la vía ubicada en la Vereda la Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, no pertenece a la red vial administrada por el Departamento. (f. 396, archivo 31_RtaDepartamentoBoyaca)
- Informe visita técnica – Dictamen Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres – UAEGRD, No. Radicado S-2021-002399-UEDJD, de acuerdo a visita realizada el 09 de noviembre de 2021 a la Vereda la Chorrera, Sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá (f. 418-433, archivo 34_DictamenPericial) y conforme a los interrogantes planteados por el Despacho mediante auto del 28 de octubre del 2021 (f. 370-373, archivo 27_AutoDecretoPruebas).
- Copia oficio GP-360-2021 de fecha 04 de diciembre de 2021 emitido por el Municipio de Soatá y dirigido al Despacho, por el cual emite respuesta a los interrogantes planteados por el Despacho mediante auto del 28 de octubre del 2021 y allega

certificación en la que indica que la vía objeto de la presente acción no se encuentra a su cargo (f. 484-485, archivo 40_RtaOficinaInfraestructuraSoatá).

- Copia oficio DT-BOY 69741 calendado 10 de diciembre de 2021, emitido por INVIAS y dirigido al Despacho, por el cual emite respuesta a los interrogantes planteados por el Despacho mediante auto del 28 de octubre del 2021 (f. 488-531, archivo 41_RespuestaOficioCasv00783).
- Copia oficio S-2022-000167-UGRD de fecha 28 de enero de 2022 de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres – UAEGRD, mediante el cual presenta aclaración – complementación de dictamen pericial (f. 560-566, archivo 48_AclaracionDictamen) y conforme a los requerimientos realizados por el Despacho mediante auto del 20 de enero del 2022 (f. 540-541, archivo 45_AutoOrdena).
- Copia oficio S-2022-000131-INFDVEOP de fecha 21 de febrero de 2022, de la Secretaria de Infraestructura Pública del Departamento, dirigida al Despacho, mediante la cual indica la imposibilidad de aclaración o complementación del dictamen. (f 582-583, archivo 51_ComplementaciónDictamenPericial)
- En audiencia de práctica de pruebas realizada el 03 de diciembre de 2021, se recepcionó los testimonios de los señores PEDRO FIGUEROA FORERO y HARVEY FIGUEROA GARCÍA (f. 471 – 479, archivo 37_ActaAudienciaPruebas).

De la tacha del testigo

96. Teniendo en cuenta que en la audiencia de práctica de pruebas, realizada el día 03 de diciembre de 2021²³, la apoderada del INVIAS, presentó tacha por imparcialidad del testimonio del señor HARVEY FIGUEROA GARCÍA, a razón del parentesco que tiene con el accionante (Minuto 1:10:26 a 1:10:44), para resolver sobre este punto, se recuerda lo dispuesto en el artículo 211 del C.G. del P., aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, que reza:

*“ARTÍCULO 211. IMPARCIALIDAD DEL TESTIGO. Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de **parentesco**, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.*

La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso”. (Resaltado fuera de texto original).

97. En el mismo sentido el Consejo de Estado en sentencia del 19 de julio de 2007, con radicado 2006-02791, siendo Consejera Ponente la Doctora Martha Sofía Sanz Tobón, manifestó lo siguiente:

“La ley no impide que se reciba la declaración de un testigo sospechoso, pero la razón y la crítica del testimonio aconsejan que se le aprecie con mayor severidad, que al valorarla se someta a un matiz más denso que aquel por el que deben pasar personas libres de sospecha.

*El valor probatorio de toda declaración de un testigo sospechoso de antemano se haya contrarrestado por la suposición de que sus afirmaciones no son verídicas y por consiguiente, **por sí solos, jamás puede producir certeza en el juez.***

²³ Fls. 471-479

Lo cual autoriza a decir que **lo más aconsejable es que el testimonio sospechoso deba analizarse de cara a los demás medios de convicción, para así establecer si éstos, ofreciéndole respaldo, hace evanescente la incredibilidad**”

98. Y en pronunciamiento posterior, la misma Corporación precisó:

“8.1. También el Consejo de Estado se ha pronunciado como sigue:

*(...) las razones por las cuales un declarante puede tildarse de sospechoso (amistad, enemistad, parentesco, subordinación, etc.), deben ser miradas por el juzgador como aquellas que pueden colocar al testigo en capacidad de engañar a la justicia; pero para ello, el juez debe hacer uso del análisis de la prueba, en su conjunto, a fin de llegar a una convicción aplicando las reglas de la sana crítica de la prueba. **Y no resulta procedente desestimar de plano un testimonio, porque el artículo 218 del C.P.C. establece como norma de conducta para el juez apreciar los testimonios sospechosos, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, y no desecharlos de plano.***

El calificar como sospechoso un testigo no implica necesariamente que este haya incurrido en un falso testimonio, pues, en la práctica, respecto de testigos que en principio puedan ser calificados sin tacha de sospecha, no puede presumir el juez que siempre dicen la verdad; su dicho, como todo medio probatorio, debe evaluarse en conexidad con todos los demás medios de prueba aportados dentro de un proceso.

8.2. **En suma, la tacha formulada contra el testimonio del señor (...) no obliga a la Sala a desecharlo sino a someterlo a una crítica más estricta con el fin de establecer si detrás de sus afirmaciones se esconde la intención de favorecer a la actora o si, por el contrario, éstas resultan coherentes, creíbles y verosímiles, vistas a la luz de la sana crítica y en conexidad con los demás medios de prueba aportados al proceso**²⁴.
(Negrilla y subrayado fuera de texto original)

99. Descendiendo al asunto que nos ocupa, previo a llevar el análisis del caso concreto, procederá el Despacho a pronunciarse sobre la tacha del testigo HARVEY FIGUEROA GARCÍA, realizada por la apoderada judicial del INVIAS en al audiencia de pruebas llevada a cabo el 03 de diciembre de 2021, testimonial que fuera decretada a favor del actor popular.

100. La apoderada del INVIAS, formuló tacha testimonio rendido por el señor HARVEY FIGUEROA GARCÍA, quien afirmó ser hermano del actor popular YESID FIGUEROA GARCÍA, por imparcialidad a razón del parentesco.

101. Sobre el particular, dirá este Despacho que en virtud de los establecido en el artículo 211 del C.G.P., la existencia de parentesco con algunos de los demandantes, en las calidades precisadas en párrafo anterior, de entrada permiten inferir que los testimonios son sospechosos; no obstante, esa única circunstancia no resulta suficiente para determinar la prosperidad de la tacha y restar credibilidad a la declaración, por lo que, en el fondo del asunto, al realizar el análisis del testimonios con los demás elementos de prueba y bajo la sana crítica, se hará un estudio más riguroso, con el fin de descartar posibles favorecimientos o sesgos que pueden configurarse a favor del accionante. En consecuencia, se desestima la tacha.

Caso Concreto

102. Mediante el ejercicio de esta acción, el actor popular pretende el amparo de los derechos colectivos relacionados con el goce del espacio público, su utilización y defensa,

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección B. Sentencia de 13 de noviembre de 2014. C.P.

seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, los cuales considera están siendo vulnerados o amenazados, como consecuencia, del riesgo al que se ven expuestos las personas que circulan por la vía que comunica el Municipio de Soatá con los Municipios de Duitama, Tunja y Bogotá, ubicada en la vereda La Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, coordenadas 6°17'40.4"N 72°40'46.9"W, al presentar diferentes daños graves y estructurales, como destrucción total del pavimento, hundimiento y deformación profunda de la vía, colapso y empuje de los muros de contención, deslizamiento y cesión del terreno, fallas geológicas, deformación del terreno, falta de construcción de alcantarillas, caída de banca, entre otros.

103. Del recuento normativo y jurisprudencial arriba citado en esta decisión, debe insistirse que el Estado debe asegurar la convivencia pacífica y la efectividad de los derechos, entre estos, la conservación, mantenimiento y señalización de las vías, como protección del uso común del espacio público.

104. Es claro también, que el mantenimiento, conservación y señalización de las vías se encuentran a cargo de la entidad responsable de la misma, encontrándose unas a cargo de la Nación, el Departamento o el Municipio. Por su parte, la Nación garantiza estas actividades a través de dos entidades como la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) para vías concesionadas y el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) para aquellas vías asignadas dentro de su competencia y que no se encuentren concesionadas.

105. Precisado lo anterior, procede la Despacho analizar las pruebas allegadas al plenario, a fin de establecer si existe vulneración y amenaza a los citados derechos colectivos, así:

106. Revisadas las diligencias se evidencia que se allegó informe de visita técnica realizada por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres – UAEGRD de fecha 01 de junio de 2021, la cual tuvo por objeto la verificación de las condiciones de la vía que comunica al Municipio de Susacón y Soatá – Vereda la Chorrera, en este informe se indica que la vía localizada en la Vereda de la Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá Boyacá se identifica con el código 5503, nombre Vía Duitama – La Palmera, es de categoría de primer orden a cargo del INVIAS, de igual forma precisa:

“Se realizó un recorrido por el tramo de vía afectado el cual abarca una longitud aproximada de 300 m. Durante la inspección visual se identificó que la vía presenta hundimientos, inestabilidad de taludes y pérdida de la banca vial, como principales afectaciones.

(...)

CONCEPTO INFRAESTRUCTURA VIAL: en relación a la infraestructura vial existente, se evidenció:

- *Perdida de banca, este daño se presenta en el costado derecho de la vía (Susacón-Soatá), se presenta en una zona con estructura de pavimento flexible, la calzada se reduce a un carril en 35.0 metros aproximadamente, se observa un proceso de inestabilidad que está afectando la banca, debido a la composición de los materiales litológicos (lutitas).*

- *Hundimiento de la calzada, se presenta en una superficie de rodadura en material de afirmado, se evidencia depresión en la calzada con respecto al nivel de la rasante, es un **daño con severidad alta**, las posibles causas son asentamiento de la subrasante, inestabilidad de la banca. Se observó que a este tramo le han instalado material de relleno (afirmado) en gran cantidad, para permitir la movilidad. Este tipo de daño puede generar problemas de seguridad a los usuarios.*

- *Estructuras de drenaje transversal. Se evidenciaron dos (2) alcantarillas en el tramo vial que presenta afectaciones por hundimiento:*

Una de las estructuras de drenaje (alcantarilla #1) cuenta con muro cabezal y estructura de entrada en buen estado.

Se evidencia que la otra estructura de drenaje (alcantarilla #2) no cuenta con estructura de entrada (poceta), solo se observa un tubo sin revestimiento, la estructura de salida se observa en buen estado. Por las condiciones del terreno se podría inferir que la estructura ha sufrido desplazamiento.

• Muro de contención, se observa una estructura en concreto de 10 metros aproximadamente, en el costado derecho de la vía (Susacón - Soata), **la cual presenta una grieta vertical en la mitad de la estructura. Este tipo de daño afecta tanto la estabilidad como la funcionalidad de la estructura**". (Subrayado y negrilla fuera de texto original)

107. Del análisis de origen y causas de las condiciones de la vía señalan, "altas precipitaciones, terrenos inestables, taludes verticales sin protección, represamiento de drenajes, saturación del suelo, falta de obra de drenaje", e identifican como vulnerables "(...) los vehículos y personas que diariamente transitan sobre la vía Susacón – Soatá (...)"

108. Como soporte de lo expuesto, incluye registro fotográfico que da cuenta del estado actual de la vía, resaltando las siguientes imágenes:





Fotos 12 y 13 Hundimiento de la calzada
 AUTOR: Profesional UAEGRD



Foto 16: Alcantarilla #2, estructura de salida en buen estado
 AUTOR: Profesional UAEGRD

FOTO 17: Alcantarilla #2, Tubería sin revestimiento, sistema de entrada del drenaje
 AUTOR: Profesional UAEGRD



Foto 18: Estructura de contención
 AUTOR: Profesional UAEGRD

Foto 19: Grieta en estructura de contención
 AUTOR: Profesional UAEGRD

109. Así mismo, el INVIAS aportó informe técnico respecto del tramo vial localizado sobre la vía 5503 Duitama – La Palmera, en la vereda la Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá, del cual se extrae:

“(…)

El sector presenta un movimiento en masa de gran magnitud que ha generado la pérdida de estabilidad de la ladera, lo que ha originado el hundimiento de la vía dentro de las abscisas PR97+0683aIPR97+0840; situación afecta la calzada en una longitud de 157 metros lineales.

El movimiento afecta la ladera superior e inferior de la calzada vial, por lo que la estructura de la vía se ha desplazado y deformado durante los últimos años; este fenómeno se activa en temporada de invierno, debido a la infiltración de aguas lluvias sobre la superficie de falla y a la saturación del material sedimentado.

(...)

Debido a los desplazamientos y hundimientos que viene presentando la calzada, el muro de contención construido para dar estabilidad a la banca de la vía, se fracturo y se desplaza en la misma medida que lo hace la masa de material que se encuentra sobre la superficie de falla.

En cuanto a la movilidad vial, a la fecha no se han presentado cierres totales ni parciales de la vía a causa del fenómeno; el ancho con el que cuenta, permite un fluido y continuo paso vehicular de carga, transporte público y particular.

(...)

El Instituto Nacional de vías a través de la Administración Vial, y los contratos para el mantenimiento vial, ha prestado especial interés en el mantenimiento del tramo vial en estudio, velando por mantener el continuo tránsito vehicular y la respectiva señalización vial, permitiendo un tránsito fluido y constante en condiciones de seguridad. Lo anterior, se puede evidenciar en los reportes de accidentalidad de los últimos años, en donde no se han presentado accidentes dentro de estas abscisas. (Subrayado y negrilla del Despacho)

110. Soporta lo expuesto en el informe el siguiente registro fotográfico.



Imagen 3. Vía 5503 Ladera inferior de la vía, se evidencia el desplazamiento del depósito



Imagen 4. Vía 5503 Ladera inferior de la vía, se evidencia grietas y desplazamiento del depósito



Imagen 5. Vía 5503 Ladera superior de la vía, se evidencia el desplazamiento del depósito

111. Por otro lado, de la copia del contrato No. 002674 de 2019 aportado, y cuyo objeto consiste en “ADMINISTRACIÓN VIAL DE LAS CARRETERAS NACIONALES A CARGO DEL INVIAS DIRECCIÓN TERRITORIAL BOYACÁ MÓDULO 4, GRUPO 5”, no se logra identificar las obligaciones y alcance del mismo, como quiera que remite al pliego de condiciones, documento que no fue aportado dentro del plenario, el plazo de ejecución del contrato se estableció hasta el 31 de julio de 2022 (f.199-203, archivo 11_ContestacionDemandaInvias).

112. Igualmente, se allegó, copia del contrato 1684 de 2020, con objeto “*mejoramiento y mantenimiento, gestión predial, social y ambiental sostenible de la carretera Duitama - Pamplona en los departamentos de Boyacá, Santander y Norte de Santander, en marco del programa de obra pública "concluir y concluir para la reactivación de las regiones"*. módulo 1, contrato que contempló dentro de su alcance el corredor vial DUITAMA – PAMPLONA (cláusula cuarta del contrato); no obstante, se hace referencia a la priorización de segmentos viales descritos en el anexo técnico del proceso de selección, documento que no se aportó al plenario. Este contrato tiene un plazo de ejecución de 18 meses contados a partir de la orden de inicio sin que se conozca la fecha en que se suscribió la orden de inicio. (f. 205-216, archivo 11_ContestacionDemandalInvias)

113. Revisando la finalidad con la que se aportó este último contrato, se observa que el INVIAS indica que en virtud del mismo, se adelantarán los estudios y diseños sobre la faja vial objeto de la presente acción popular a efectos de determinar el tipo de obras y los costos de inversión que se requieren para mitigar el hundimiento de la calzada.

114. Del mismo modo obra en el expediente, certificaciones y/o comunicaciones expedidas por diferentes entidades y dependencias como, Dirección de Vivienda, Edificaciones y Obra Pública del Departamento de Boyacá (f. 237-238, archivo_12ContestacionDtoDeBoyacá), Secretaría de Infraestructura Pública del Departamento de Boyacá (f. 239, archivo_12ContestacionDtoDeBoyacá), Secretaría de Planeación Municipal de Soatá (f. 485 archivo 40_RtaOficialInfraestructuraSoata), de las que se concluye que la vía identificada con el código 5503 y de nombre Vía Duitama – La Palmera, corresponde a una vía de orden nacional a cargo del Instituto Nacional de Vías – INVIAS.

115. Ahora bien, de trascendental importancia para el proceso en cuestión se tiene que la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres – UAEGRD, conforme a la visita realizada el 09 de noviembre de 2021, al sitio objeto de la acción popular, rindió informe de visita técnica²⁵ del cual se resalta:

“El corredor vial se identifica como red vial de primer orden a cargo del INVIAS. La longitud del tramo vial afectado por hundimiento y pérdida de banca es de 185 metros lineales, con coordenadas iniciales latitud 6°17'39.55" y longitud 72°40'51.40", y coordenadas finales latitud 6°17'40.24" y longitud 72°40'45.89".

En el punto identificado con las coordenadas latitud 6°17'40.24" y longitud 72°40'45.89" se evidencia afectaciones por pérdida parcial de banca en el costado derecho de la vía (Susacón - Soata) afectando la estructura de pavimento flexible y reduciendo la calzada a un carril.

(...)

En el tramo vial (...) se observa una superficie de rodadura en material de afirmado; también se observa un hundimiento de la calzada con respecto al nivel de la rasante, y material de relleno (afirmado) el cual permite el paso vehicular.

(...) se observan dos (2) alcantarillas; una de las estructuras de drenaje (alcantarilla #1) cuenta con muro cabezal y estructura de entrada – poceta en buen estado, la estructura del solado presenta grietas. La otra estructura de drenaje (alcantarilla #2) no cuenta con estructura de entrada (poceta), solo se observa un tubo en la entrada, y la estructura de salida se observa en buen estado. Igualmente en este tramo vial se observa un muro de

²⁵ Informe de visita de asistencia técnica al tramo vial ubicado en la vereda La Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, en las Coordenadas 6°17'40.4" N 72° 40'46.9"W, Código 78VC+R4 Soata (f. 418-433, archivo 34_DictamenPericial)

contención de 10 metros aproximadamente, en el costado derecho de la vía (Susacón - Soata), el cual presenta una grieta vertical en la mitad de la estructura.

Deslizamientos: se presenta una masa de tierra deslizante de tipo rotacional que afecta aproximadamente una superficie de 2 ha en el sector noroccidental de la vía, la cual contribuye con el empuje, abultamientos, hundimientos de la subrasante y deformación de la misma. También se identifica un área inestable en el sector suroriental de la vía que afecta una superficie de aproximadamente 1 ha. Sobre la masa deslizante se identifican lutitas, limolitas y materiales limo arcillosos de baja consolidación, muy susceptibles a erosión y desprendimientos en presencia de agua.

116. En cuanto al interrogante generado por el Despacho en lo relacionado con riesgos, afectaciones y accidentes a que están expuestos los transeúntes, vehículos y habitantes por el estado de la vía, este informe señala: “(...) Ante la posibilidad de intensificación de los problemas que actualmente se evidencian (perdida de banca y hundimiento de la calzada), este puede generar riesgo de accidentalidad por volcamiento, y peligro para los vehículos y transeúntes por riesgo de colapso total”.

117. También, en cuanto a los interrogantes de estudios, ensayos, diseños y demás actividades a adelantar para recuperar la vía, así como determinar el presupuesto de obras, el informe precisa que se requieren diversos estudios y análisis de orden geotécnico, geológico, hidrológico, geomorfológico entre otros, de tal forma que las actividades u obras que se ejecuten en la zona se encuentren técnicamente soportadas.

118. Del registro fotográfico aportado con el informe, se extraen las siguientes imágenes que permiten observar el estado del tramo vial y las afectaciones que este presenta:



119. Preciso también el equipo profesional designado por la UAEGRD en el complemento y aclaración del dictamen²⁶, en cuanto a la estructura de drenaje:

“La estructura de drenaje, alcantarilla # 2 no cuenta con estructura de entrada; hace referencia a que no hay una estructura (aletas, solado y muro cabezal) que permita un manejo adecuado del flujo de agua hacia la tubería. En estas condiciones al sistema de drenaje se le debe realizar mantenimiento rutinario para que no se acumulen sedimentos que puedan obstruir el paso de agua durante las temporadas invernales que se presenten en la zona”.

120. Así mismo el INVIAS allegó informe técnico adelantado por la gerencia de grandes proyectos 3, de la cual se destacan los siguientes apartes frente a los interrogantes generados por parte del Despacho:

“(…) La inestabilidad geotécnica corresponde a un proceso de remoción en masa histórico, falla rotacional de tipo remontante, con escarpes dentro del cuerpo del deslizamiento y flancos definidos. El movimiento avanza con rapidez hacia la vía, depositando detritus y materiales del mismo cuerpo de deslizamiento en épocas de Lluvia. En profundidad se considera de espesor considerable debido a las deformaciones y desplazamientos de la sección total de la calzada hacia la parte media de la longitud total de la afectación.

Se han evidenciado como factores detonantes el tipo de material y su susceptibilidad a la erosión y meteorización, por la pérdida de cobertura en el tiempo y la saturación que alcanza el material debido a las múltiples grietas y movimientos al interior de la masa en condición de falla. El desplazamiento del material y las deformaciones expuestas en la sección de vía, han afectado las obras de drenaje transversal del sector, (...)

121. De acuerdo con lo anterior presentan alternativas de obras a ejecutar en el tramo vial, en lo que respecta a cunetas, alcantarillas, filtros, zanjas, realizando un seguimiento periódico para verificar el comportamiento en el tiempo, asegurando que a la fecha se iniciaron las gestiones y acciones para realizar las intervenciones pertinentes en el menor tiempo posible, esto en marco del contrato de 1684 de 2020.

122. Ahora, en cuanto al interrogante relacionado con las obras e intervenciones de orden preventivo y de urgencia ejecutadas en el tramo vial objeto de la acción popular, indicó que en ejecución del contrato 2674 de 2019 aportado dentro del acervo probatorio, se reforzó la señalización vertical en la zona, con la cual se prevé con anticipación al usuario la situación que presenta la vía; agregó que se realiza mantenimiento de manera periódica ejecutando actividades de suministro, extendida, conformación y compactación de material granular es con el propósito de garantizar la transitabilidad en el tramo vial y que la vía cuenta con un ancho de 9.5 metros.

123. Reiteró que en marco del alcance del contrato adelantará los estudios correspondientes para atender la situación a profundidad e informó que las intervenciones relacionadas en el informe, iniciarían a ejecutarse en el mes de enero de 2022.

124. Soportó el informe rendido con acta de entrega y recibo definitivo de obra suscrita en marco del contrato 1716 de 2012, en la que relaciona obras ejecutadas en el tramo vial objeto de la presente acción popular, durante el periodo de ejecución del mismo, esto es 18 de diciembre de 2012 a 11 de diciembre de 2015. No obstante, y como quiera que la acción popular se adelanta por la situación actual que presenta la vía, no es pertinente ni necesario considerar lo contenido en el precitado documento.

²⁶ Archivo 48_AclaracionDictamen

125. Finalmente, del análisis del material probatorio obrante dentro del expediente, es importante considerar los testimonios rendidos por los señores PEDRO FIGUEROA FORERO y HARVEY FIGUEROA GARCÍA, dentro de la audiencia de práctica de pruebas realizada el 03 de septiembre de 2021, así:

- Del testimonio rendido por el señor PEDRO FIGUEROA FORERO, se resalta:

Preguntado: *¿Dónde tiene fijado su residencia o domicilio?* **Min. 12:40**

Contestado: *En Soatá en la Vereda la Chorrera.* **Min.12:45**

Preguntado: *¿En qué sector de esa Vereda?* **Min. 12:50**

Contestado: *Se llama el sector Apartaderos cerca al sitio (...) de la falla geológica en la vía.* **Min. 12:53**

Preguntado: *¿Qué tanto tiempo lleva usted habitando esa zona?* **Min. 18:03**

Contestado: *(...) yo llevo por ahí unos 20 años.* **Min. 18:06**

Preguntado: *(...) cuales son los daños que usted ha visto que representa o que tiene la vía y desde hace cuánto que usted ve ese tramo de la vía en las condiciones en las que se describe en el proceso (...)* **Min. 18:28**

Contestado: *Si, hace aproximadamente (...)10 años que pavimentaron esa vía, cuando estaba la vía totalmente destapada no había esa falla, no tenía ese problema, cuando la pavimentaron, más o menos hace unos 6 años, (...) aproximadamente inició la falla geológica, (...)* **Min. 18:57**

Preguntado: *(...) es cierto o no es cierto que cerca a ese sitio únicamente hay una vivienda o hay más viviendas como usted lo ha dicho y que tan distante están.* **Min. 20:00**

Contestado: *(...) hay dos cerquita, hay una que esta más o menos a unos 60 o 70 mtrs y la otra esta como a 10 mtrs (...) del tramo afectado de la vía, y eso más o menos está sacándose como unos 50 mtrs a la redonda.* **Min 20:43**

Preguntado: *¿Cuándo indica esperar es porque la vía se reduce a un solo carril?* **Min. 23:08**

Contestado: *Si, porque se reduce a un solo carril correcto.* **Min. 23:15**

Preguntado: *¿Pero la vía en los demás sitios donde está en buenas condiciones es una vía de doble carril?* **Min. 23:18**

Contestado: *De doble carril correcto, sí señor.* **Min. 23:23**

Preguntado: *Nos puede describir ese tramo de la vía a que Municipios conecta particularmente.* **Min 23:28**

Contestado: *Ese tramo de la vía conecta a Soatá con Susacón.* **Min 23:34**

Preguntado: *¿Que otros municipios se sirven o utilizan esa vía para comunicarse entre sí?* **Min. 24:05**

Contestado: *Duitama, la capital de la República, y sus alrededores, Belén, Cerinza, y los Sativas (...) es la vía central que va para Bogotá.* **Min. 24:13**

Preguntado: ¿Que otros municipios necesariamente o habitantes de municipios tienen que pasar por ese tramo de la vía, de lo que usted conoce? **Min. 24:51**

Contestado: *Todo el Norte que son Cocuy, Güicán, San Mateo, El Espino, Chiscas, Susacon, Capitanejo, Málaga, Soatá (...)* **Min. 24:56**

Preguntado: *Nos podría describir usted como habitante de la zona que tipo de afectaciones es las que le ve a la vía.* **Min. 25:12**

Contestado: *Cuando haya un invierno serio, más fuerte, eso va a bajar más la banca y al bajarse la banca corre el riesgo de que se va a bajar todo ese terreno y de pronto si hay agua por debajo del sitio donde se está presentando la falla geológica se va a bajar para jabonera y arranca con todas esas, puede haber un siniestro con esas viviendas que hay para abajo.* **Min. 25:30**

Preguntado: *Qué tipo de situaciones, o riesgo o amenaza, considera usted puede representar para la comunidad en general, las actuales condiciones en que está la vía, (...) adicional a los que nos ha indicado.* **Min. 29:57**

Contestado: *Cuando el invierno esta regio, como transitan carros de alto peso por ahí, la mayoría son tractomulas, (...) con cargas de más de 30 toneladas, entonces puede haber un volcamiento, puede haber un siniestro o un bus puede volcarse (...).* **Min. 30:41**

Preguntado: *¿Que tanto es el tramo de la vía que se encuentra afectado?* **Min. 31:54**

Contestado: *Más o menos aproximadamente unos 60 o 50 mtrs.* **Min. 31:57**

Preguntado: *Indique a la audiencia si esa es la vía Nacional que comunica a los Departamentos de Boyacá con Santander.* **Min 34:55**

Contestado: *Esa es la vía que comunica con los Santanderes* **Min 34:59**

Preguntado: *En ese tramo de la vía usted le consta o sabe que haya ocurrido un tipo de accidente o situación que lamentar y que se pueda atribuir a las condiciones en que esta la vía.* **Min. 35:41**

Contestado: *(...) ciclistas se han caído, pero no ha pasado a mayores.* **Min 35:57**

Preguntado: *En las condiciones en las que esta la vía en algún momento ha quedado totalmente bloqueada en esa zona que se impida el paso de vehículo o de transeúntes que hayan tenido que acudir a otra alternativa otra vía.* **Min. 38:14**

Contestado: *Si se ha bloqueado, no hay otra vía y si se ha bloqueado (...) en ese punto en específico, si señor (...) temporal, más o menos horas, un día, o por una noche (...)* **Min. 38:24**

Preguntado: *¿Como es la señalización de la vía?* **Min 38:57**

Contestado: *(...) no tiene señalización de falla geológica (...) en ese tramo no la hay, si hay unos como especie de fibra, no hay señal de peligro.* **Min 39:09**

Preguntado: *¿No hay ninguna señal de peligro que advierta a los usuarios que la vía se reduce a un solo carril?* **Min. 40:47**

Contestado: *No, no dice que se reduce a un solo carril, no es cierto. (...) De peligro si lo colocan (...) la cinta que dice peligro, pero ya se cayó.* **Min. 40:57**

Preguntado: *Hace cuanto se hicieron los mantenimientos a la vía, esa tierra que se arroja sobre la vía.* **Min. 44:15**

Contestado ... *en los últimos 6 meses le han echado tierra como 3 veces.* **Min. 44:23**

Preguntado *Esos mantenimientos han mejorado el hundimiento o el hundimiento sigue igual.* **Min. 44:38**

Contestado: *No eso sigue peor.* **Min. 44:43**

Preguntado: *usted ha visto trabajadores de amarillo del INVIAS que estén trabajando en ese sector y que actividades desarrollan en caso de haberlos visto* **Min. 50:27**

Contestado: *Si los señores de amarillo si, incluso no salen de ese sector del que es de Susacón a Soatá siempre están permanentemente, (...)* **Min. 50:45**

Preguntado: *Nos recuerda cual fue su profesión u oficio.* **Min. 52:24**

Contestado: *Bachiller.* **Min 52:57**

- Del testimonio rendido por el señor HARVEY FIGUEROA GARCIA, se resalta:

Preguntado: *Indique cada cuanto usted va a ese sector y con motivo de que o a que situación va y se presenta usted allá que nos dice que viaja o va constantemente a esa zona.* **Min. 1:07:32**

Contestado: *(...) mi padre vive en el sector apartaderos tiene una finca ahí entonces yo voy continuamente, incluso a visitar familiares (...) yo voy, cada 15 días, cada mes, vacaciones, o cada 8 días (...)* **Min. 1:07:43**

Preguntado: *En su visita reciente nos puede indicar entonces si esa es la única vía o la vía principal para comunicar a los Municipios de Soatá con el Municipio de Susacon y viceversa.* **Min. 1:08:26**

Contestado: *Si claro, si, es la vía que comunica a Duitama con el Norte de Boyacá, las provincias de Norte, Gutiérrez y García Robia en Santander e incluso con Norte de Santander* **Min. 1:08:42**

Preguntado: *Nos podría indicar cuales son las condiciones actuales de la vía.* **Min. 1:09:24**

Contestado: *Pues son muy precarias, demasiado precarias, porque la calzada se hundió alrededor de unos 5 metros y por ese mismo sector hay un nacimiento de agua entonces se filtra el agua y pues obviamente se va hundiendo y con el paso de los automotores sobre todo tractomulas pues se va hundiendo cada día más (...) es notorio, hay paso restringido, hay conos en el sentido Duitama – Soata, hacia el abismo, (...) hace un tiempo colocaron ahí cintas para que los conductores tuvieran precaución pero esas cintas se cayeron y hay paso restringido porque los carros no pueden transitar en ambos sentidos (...)* **1:09:32**

Preguntado: *¿Qué tipo de señales están constantemente allí?* **Min. 1:15:00**

Contestado: *Son unos conos (...) pero la cinta que advierte el peligro no la tienen* **Min. 1:15:13**

Preguntado: *¿Señalización vertical como de peligro u otro tipo de señales reglamentarias o preventivas de tránsito hay en la zona que adviertan a los usuarios las condiciones de la vía?* **Min. 1:15:33**

Contestado: *No, no señor. Min. 1:15:44*

Preguntado: *En su opinión y de acuerdo con las visitas esporádicas que hace allí a esa zona ¿qué tipo de afectación o amenaza a los derechos de la comunidad considera se presentan en esa zona debido a las condiciones de ese tramo de la vía? Min. 1:17:04*

Contestado: *En la parte de abajo de la vía en el sentido donde se está hundiendo hacia abajo hay varias viviendas, corre el riesgo de que ese alud que se está hundiendo arrastre esas viviendas que están a la parte hacia el abismo (...) incluso la vivienda que queda sobre la vía, la tienda, corre el riesgo porque está dentro de la falla. Min. 1:17:20*

Preguntado: *¿Esa vía es la única o es la vía principal que sirve para comunicar al Municipio de Soata con Susacon o hay otra vía alterna? Min. 1:27:30*

Contestado: *Es la vía principal porque se podría también por el municipio de Jericó por la salida de Sogamoso – Jericó o por Socotá (...) pero es más larga y la vía no es tan buena que digamos, porque es destapada es mejor por Duitama – Susacon – Soata. Min. 1:27:37*

126. De lo expuesto se concluye, que la vía ubicada en la Vereda la Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, corresponde a un vía principal que conecta a los Municipios del Norte de Boyacá y el Departamento de Santander con el Municipio de Duitama y la capital del Departamento, la cual, presenta afectaciones de importancia, tales como: hundimiento y pérdida de la banca, afectación de la estructura del pavimento flexible, reducción de la calzada a un carril, estructuras de drenaje afectadas, muro de contención con grietas y deslizamientos, que deben ser atendidas de fondo por parte de la entidad competente, a efectos de garantizar los derechos colectivos que en este momento se encuentran vulnerados y reducir riesgos de accidentalidad por volcamiento de los vehículos o colapso total de la vía.

127. De acuerdo con el acervo probatorio recaudado, es pertinente indicar que, si bien el INVIAS ejecuta actividades de mantenimiento sobre la zona objeto de la presente acción popular, las mismas no son suficientes y no brindan una solución efectiva a la situación que aqueja a los habitantes del sector, los transeúntes y los vehículos que a diario transitan por allí.

128. Señalado lo anterior, resulta indispensable mencionar que el Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia establece que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en el país, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

129. En desarrollo de lo dispuesto en el Artículo 24 de la Carta Política, todo Colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y la comodidad de los habitantes, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.

130. Debe señalarse aquí también, que, en consideración a fenómenos naturales, incremento en el volumen de vehículos que transitan por las vías, entre otros factores, las vías presentan deterioro que afecta la movilidad en las mismas; no obstante, las autoridades encargadas de efectuar su mantenimiento y reconstrucción deben adelantar las gestiones pertinentes para atender de manera oportuna y de fondo estas afectaciones, generando el

menor traumatismo posible y evitando al máximo que se presente riesgos para quienes utilizan estas vías.

131. En el caso que nos ocupa, quedó demostrado de acuerdo con los testimonios recaudados, que el mal estado de la vía se presenta desde hace aproximadamente 6 años, sin que la entidad competente (INVIAS) haya adelantado las actuaciones de fondo para solucionar la problemática, al respecto indica que en marco del contrato No. 1684 de 2020, realizará los estudios y diseños para determinar las obras a ejecutar y los costos de inversión. Sin embargo, es importante recalcar que tan solo en virtud de la presente acción, es que la Entidad asume el compromiso de adelantar las acciones en cuanto a realizar estudios y diseños de las obras que se deben ejecutar en el tramo vial.

132. De manera pues, que revisado en su integridad el material probatorio que obra en el expediente y valoradas las pruebas en conjunto bajo las reglas de la sana crítica, es evidente que dentro del caso puesto a consideración, resultan vulnerados y amenazados en forma real, actual y no hipotética los derechos e intereses colectivos, al *goce del espacio público, utilización y defensa, seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente*, particularmente como consecuencia, del riesgo constante al que se ven expuestos tanto los conductores, pasajeros, peatones, que circulan a diario por la vía ubicada en la Vereda la Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, especialmente en el punto identificado con las coordenadas iniciales latitud 6°17'39.55" y longitud 72°40'51.40", y coordenadas finales latitud 6°17'40.24" y longitud 72°40'45.89".

133. De manera que, tiene justificación la preocupación descrita por el actor popular con la consecuente solicitud de adelantar los estudios, ensayos, diseños, y ejecución de las obras de intervención estructural tendientes a la recuperación y rehabilitación del tramo vial ubicado en la Vereda la Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, especialmente en el punto identificado con las coordenadas iniciales latitud 6°17'39.55" y longitud 72°40'51.40", y coordenadas finales latitud 6°17'40.24" y longitud 72°40'45.89", así como la ejecución de las obras de mitigación del riesgos que correspondan en el sector aledaño, luego para el Despacho, es claro que la situación de riesgo evidenciada atenta contra los derechos colectivos invocados por el demandante, y exige de las autoridades responsables acciones inmediatas para corregir la problemática suscitada.

134. De acuerdo con lo probado en el proceso, la vía ubicada en la Vereda la Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, corresponde a una vía Nacional de primer orden con código de vía 5503, Tramo: Troncal Central del Norte vía Duitama – La Palmera, administrada por el Instituto Nacional de Vías INVIAS.

135. Ahora, de conformidad con lo establecido en la Ley 1523 de 2012²⁷ el Municipio de Soatá es responsable de la implementación de procesos de gestión del riesgo, y en consecuencia deberá adoptar las acciones necesarias para la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área afectada por el tramo vial objeto de la presente acción, coadyuvando de esta forma con el INVIAS, a identificar los factores de riesgo, efectuar análisis y evaluación, determinar las acciones, responsables y presupuesto, que permitan la ejecución de las obras que el sector demande en esta materia.

136. En virtud de mandatos constitucionales y legales citados en el marco jurídico de esta providencia, corresponde al INVIAS la intervención sobre la infraestructura a su cargo así como de las consecuencias generadas por la vía en el sector aledaño, y por su parte el

²⁷ ARTÍCULO 14. LOS ALCALDES EN EL SISTEMA NACIONAL. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Municipio de Soatá deberá coadyuvar en las acciones que se requieran para adelantar el proceso de gestión del riesgo en el sector tantas veces aludido, dirigido a proteger a los habitantes, transeúntes, vehículos y en general la población usuaria de la vía, esto, para incluir al municipio como responsable de acciones de mitigación

137. De ahí, que se deban adoptar las medidas que resulten del caso con el fin de lograr la prevención anticipada de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en particular los que se requieran para proteger la vida, integridad y seguridad de los habitantes y totalidad de usuarios que circulan por el tramo vial enunciado, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la exigencia a los demandados en la presente acción, de acatar obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales.

138. Así las cosas, con el propósito de garantizar y prevenir la continua afectación de los derechos e intereses de la colectividad, y sin que ello implique el desconocimiento del principio de congruencia²⁸ el cual es más flexible dentro del trámite de acciones populares²⁹, pues una vez se presenta la acción popular, se enerva cualquier interés particular que pudiera tener el actor en favor del colectivo, al punto, que una vez aceptada la demanda no puede ser desistida por el demandante, por lo cual se considera que este fallador adquiere la facultad de pronunciarse a partir de los hechos planteados en la demanda, pero conforme a lo probado dentro del proceso, sin que esta decisión se limite a la apreciación particular que el actor popular vierte en sus pretensiones, justamente para garantizar la protección de los derechos colectivos, a partir de ello entonces el Juzgado en razón a lo expuesto adoptará las siguientes decisiones:

139. Teniendo como respaldo lo consignado en el dictamen pericial rendido por la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres, en donde se señala que las causas geológicas que se presentan en el sector se determinaran una vez se ejecuten y analicen los resultados de los estudios, que a continuación se relacionan. En efecto, es necesario ofrecer una solución de fondo y técnicamente soportada en cuanto a la reconstrucción y rehabilitación de la vía ubicada en la Vereda la Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, especialmente en el punto identificado con las coordenadas iniciales latitud 6°17'39.55" y longitud 72°40'51.40", y coordenadas finales latitud 6°17'40.24" y longitud 72°40'45.89", se ordenará al INVIAS para que dentro del marco de sus competencias, y de no haberlo hecho como lo mencionó en la contestación de la demanda, proceda adelantar los siguientes estudios y diseños estructurales, dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de la presente decisión, gestiones que deberá cumplir con las condiciones de dimensiones, estructura y estabilidad de acuerdo a la zona geográfica y a la normatividad exigida para este tipo de estructuras:

- i. Levantamiento topográfico a escala 1: 2000 del área afectada (aproximadamente 3 ha).
- ii. Análisis multitemporal de fotografías aéreas para determinar cambios geomorfológicos de la zona en los últimos 70 años, (analizar fotografías del año 1950, 1980, año 2000, año 2020).
- iii. Estudio geológico, caracterización del macizo rocoso, estudio hidrológico, geomorfológico, hidrogeológico (sondeos eléctricos verticales) de la zona afectada a escala 1:2000.
- iv. Generar informes y mapas con el comportamiento geomecánico de los materiales y caracterización del macizo rocoso, realizando por lo menos 10

²⁸ Ello siempre y cuando se cumplan dos condiciones: primero, que estos guarden una estrecha y directa relación con los derechos respecto de los cuales sí existió una solicitud expresa de protección por parte del actor popular y, segundo, que la parte demandada se haya pronunciado frente a dichos derechos colectivos a lo largo del proceso, es decir, que haya ejercido efectivamente su derecho de defensa frente a los mismos.

²⁹ Así lo determino el Consejo de Estado en sentencia de unificación del pasado 5 de junio de 2018 entro del exp. Rad. No. 2004-1647 Mp. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio.

sondeos geotécnicos distribuidos en las 3 ha, evaluando parámetros necesarios para el modelamiento del terreno en condición estática y pseudo estática tales como cohesión, consolidación, resistencia al corte, índices de consistencia, nivel freático.

- v. Adelantar el diseño de obras geotécnicas, trazado y diseño geométrico de la vía, diseño de la estructura del pavimento y el diseño de obras de drenaje, que se requieran en la zona.
- vi. Estudios de suelos de la zona afectada.
- vii. Estudio de tránsito, capacidad y nivel de servicio.

140. Surtido lo anterior el INVIAS deberán proceder en un término no mayor a tres (3) meses, a adelantar todas las gestiones de carácter administrativo, financiero y presupuestal para la aprobación de recursos necesarios a fin de materializar las obras de reconstrucción y rehabilitación de la vía ubicada en la Vereda la Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, especialmente en el punto identificado con las coordenadas iniciales latitud 6°17'39.55" y longitud 72°40'51.40", y coordenadas finales latitud 6°17'40.24" y longitud 72°40'45.89" y que sean indispensables para garantizar el tránsito en óptimas y seguras condiciones, tanto peatonal como vehicular.

141. De igual forma, una vez surtidas las gestiones indicadas en los numerales anteriores, deberá proceder en un término no mayor a seis (6) meses, y luego de los tramites contractuales que resulten del caso, a dar inicio a la ejecución de las obras geotécnicas, de drenaje, de contención, dirigidas a la reconstrucción y rehabilitación estructural del tramo vial ubicado en la Vereda la Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, especialmente en el punto identificado con las coordenadas iniciales latitud 6°17'39.55" y longitud 72°40'51.40", y coordenadas finales latitud 6°17'40.24" y longitud 72°40'45.89". Todas las intervenciones, deben estar soportadas y avaladas por medio de estudios y análisis a que haya lugar.

142. Así mismo y hasta tanto se finalicen las obras de reconstrucción y rehabilitación de la vía, la entidad deberá continuar realizando las labores de mantenimiento, según las necesidades que se vayan presentando con el transcurso del tiempo, para lo cual deberá realizar visitas periódicas de verificación garantizando por lo menos una mensual desde la ejecutoria de esta providencia.

143. Por otra parte, y atendiendo las recomendaciones generadas por la UAEGRD, se ordenará al INVIAS a mantener en la zona afectada y mientras duren las condiciones anotadas, las siguientes precauciones:

- Mantener en buen estado las obras de drenaje en la zona afectada (alcantarillas), permitiendo el transporte del agua de escorrentía o aguas lluvias, y evitando represamientos en el talud del costado izquierdo (Susacón - Soata), ya que pueden intensificar la inestabilidad del terreno.
- Realizar un monitoreo permanente a la vía, identificando áreas con mayor hundimiento y/o pérdida de banca, que puedan generar accidentes por volcamiento.
- Mantener la señalización en la vía, incluyendo señalización que permita a los usuarios conocer el estado real de la vía y las condiciones de reducción a un solo carril, y advertencia de peligro y conducción con precaución, entre otras.

144. Así mismo, se ordenará al INVIAS y al Municipio de Soatá, para que dentro de la orbita de sus competencias y en aplicación principalmente del principio de coordinación y colaboración para el logro de los fines estatales, y en un plazo máximo de dos (2) meses,

adelanten el proceso de gestión del riesgo de la zona afectada y zonas colindantes, identificando:

- a. Los escenarios de riesgo y priorización para estudio a detalle e identificación de actividades para su intervención.
- b. Identificación de los factores del riesgo, como amenazas, exposición y vulnerabilidad, estableciendo origen, causas y transformación en el tiempo.
- c. Análisis y evaluación del riesgo incluyendo la estimación y dimensionamiento de sus posibles consecuencias.
- d. Monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes.
- e. Comunicación del riesgo a las entidades públicas y privadas y a la población, con fines de información pública, percepción y toma de conciencia.

145. Surtido lo anterior, las entidades mencionadas, deberán proceder en un término no mayor a seis (6) meses, efectuando los tramites contractuales que resulten del caso, ejecutar las siguientes acciones tanto en el tramo vial afectado como en las zonas colindantes al mismo:

- a. Intervención prospectiva mediante acciones de prevención que eviten la generación de nuevas condiciones de riesgo.
- b. Intervención correctiva mediante acciones de mitigación de las condiciones de riesgo existente.
- c. Todas las acciones que se adelanten deben estar dirigidas a evitar que se generen nuevas situaciones de riesgo en la zona.

146. El INVÍAS y el Municipio de Soata, deberán allegar informe bimestral, a partir de la notificación y ejecutoria de esta decisión, respecto del cumplimiento y avance de las órdenes impartidas junto con el correspondiente registro fotográfico.

De la condena en costas.

147. En lo que refiere a las acciones populares el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 regula el tema de las costas en los siguientes términos:

“ARTICULO 38. COSTAS. 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.”

148. Concomitante con lo anterior, el artículo 365 del C.G.P. señala las reglas bajo las cuales se debe sujetar la condena en costas.

149. Sin embargo, a más de las disposiciones normativas antes referidas, debe tenerse en cuenta respecto de este punto, que el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 6 de agosto de 2019, entre otras cosas, estableció las siguientes reglas de unificación, fijando las siguientes reglas en lo que respecta a las costas en acciones populares:

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

164. 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.

165. 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 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.

166. 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.

(...)

169. Para este efecto, se entenderá causada la agencia en derecho siempre que el actor popular resulte vencedor en la pretensión protectoria de los derechos colectivos y su acreditación corresponderá a la valoración que efectúe el fallador en atención a los criterios señalados en el numeral 4 del artículo 366 del Código General del Proceso, es decir, en atención a la naturaleza, calidad y duración del asunto, o a cualquier otra circunstancia especial que resulte relevante para tal efecto.

170. 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.” (Subrayado fuera del texto original).³⁰(subrayado fuera de texto)

150. Ahora bien, el artículo 271 del CPACA modificado por la Ley 2080 de 2021, le confirió expresamente la facultad de unificar la jurisprudencia al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, como órgano de cierre de la jurisdicción, en aquellos asuntos que por su importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver divergencias en su interpretación. A paso que el artículo 10 *ibídem*³¹ señaló que las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, constituyen precedente obligatorio para las autoridades, norma que debe entenderse, que también aplica para los jueces administrativos del país.

151. Bajo los anteriores postulados, este Despacho dará aplicación a los parámetros que estableció la sentencia de unificación ya citada, que utiliza para el caso de autos.

152. En el caso sub examine, el Despacho advierte que el demandante presentó la demanda en nombre propio, no se encuentra demostrado que se hubiese practicado alguna

³⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, sentencia de Unificación del 6 de agosto de 2019, Consejera Ponente Dra ROCÍO ARAUJO OÑATE, Exp. 15001-3333-007-2017-00036-01

³¹ Artículos 10: (...) Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas

prueba cuyos gastos hubieren estado a cargo del actor popular, no se evidenció un actuar temerario o de mala fe por parte de las entidades accionadas, no obstante, teniendo en cuenta que las pretensiones invocadas en el escrito de demanda tuvieron vocación de prosperidad y que a folios 282 a 286, archivo 14_MemorialDenandante del expediente, se observa que el actor popular sufragó los gastos correspondientes a la publicación del auto admisorio de la demanda conforme se ordenó mediante providencia del 24 de junio de 2021³², motivo por el cual se condenará en costas a las entidades accionadas y a favor del actor popular por (i) la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal vigente mensual por concepto de agencias en derecho a tendiendo las acciones y gestiones desplegadas por el actor popular en el curso de las presentes diligencias³³ en procura de la protección de los derechos e intereses de la colectividad, y (ii) por los valores en que incurrió el actor popular en cumplimiento de la orden de publicación del auto admisorio de la demanda, suma que se encuentra acreditada en los folios 282 a 286 archivo 14_MemorialDenandante del expediente.

De la publicación de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional.

153. Finalmente respecto de la pretensión relacionada con la publicación de la parte resolutive de la sentencia que sea proferida en el curso de la acción popular, en un diario de amplia circulación nacional, debe indicarse que la necesidad de publicar las decisiones que se adopten en el curso de esta clase de procesos, aplica únicamente en los eventos en que la decisión final se refiere a la aprobación de pacto de cumplimiento, sin que suceda lo mismo con las demás sentencias que se emitan en el curso de las acciones populares, así lo ha dicho el Tribunal Administrativo de Boyacá en reiteradas oportunidades³⁴

154. En efecto la mencionada corporación en providencia reciente del 26 de mayo de 2022 dijo lo siguiente:

“61. Al respecto encuentra la Sala que, en la norma especial sobre la materia, el legislador previó la publicación - en medios de amplia circulación nacional - pero de los acuerdos conciliatorios que se alcancen en las diligencias de pacto de cumplimiento (...)

62. Como bien se puede ver, esta orden de publicación se consigna en la norma que regula el pacto de cumplimiento, no en relación con todo tipo de sentencias.”³⁵

155. En esa medida, el Despacho no accederá a lo pretendido por el actor popular respecto a la publicación de la decisión impartida en el curso de las presentes diligencias.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Duitama, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

³² Fls. 145 - 147 archivo 08_AutoAdmiteDemanda

³³ De conformidad con lo dispuesto por el numeral 4º del art. 366 del C. G. del P. en armonía con las tarifas que sobre la particular señala literal B) primera instancia del numeral 1º del art. 5 del Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016

³⁴ Ver entre otras, sentencia del 26 de mayo de 2022, M.P. Dr FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS, Exp. 2019-00216 y sentencia del 16 de agosto de 2018, M.P. Dra. CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ, Exp. 2017-00036.

³⁵ Tribunal Administrativo de Boyacá, sentencia del 26 de mayo de 2022, M.P. Dr FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS, Exp. 2019-00216

FALLA:

PRIMERO. - Declarar fundada la excepción denominada, "*falta de legitimación en la causa por pasiva material*", propuesta por el **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Declarar infundada la excepción denominada, "*falta de legitimación en la causa por pasiva*", propuesta por el **MUNICIPIO DE SOATÁ**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- Desvincular de la presente acción a la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (ANI)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO. - Declarar que el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS**, es responsable de la amenaza y vulneración del derecho colectivos relacionados con el GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO, UTILIZACIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO, SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICA y el DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE, por el riesgo constante al que se ven expuestos tanto los conductores, pasajeros, peatones, que circulan a diario por la vía ubicada en la Vereda la Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, por el estado de afectación que presenta la misma, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO. - Declarar que el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS** y el **MUNICIPIO DE SOATÁ**, son responsables de la amenaza y vulneración del derecho colectivos relacionados con el GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO, UTILIZACIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO, SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICA y el DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE, por el riesgo constante al que se ven expuestos tanto los habitantes, conductores, pasajeros, peatones, que residen y circulan a diario por la vía ubicada en la Vereda la Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, por la amenaza de deslizamiento que se presenta en el sector, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO.- ORDENAR al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS, para que dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de la presente decisión y de no haberlo hecho como lo mencionó en la contestación de la demanda, adelante los estudios y diseños estructurales que a continuación se relacionan, que se requieren para la reconstrucción y rehabilitación de la vía ubicada en la Vereda la Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, especialmente en el punto identificado con las coordenadas iniciales latitud 6°17'39.55" y longitud 72°40'51.40", y coordenadas finales latitud 6°17'40.24" y longitud 72°40'45.89", gestiones que deberá cumplir con las condiciones de dimensiones, estructura y estabilidad de acuerdo a la zona geográfica y a la normatividad exigida para este tipo de estructuras, así: i) Levantamiento topográfico a escala 1: 2000 del área afectada (aproximadamente 3 ha). ii) Análisis multitemporal de fotografías aéreas para determinar cambios geomorfológicos de la zona en los últimos 70 años, (analizar fotografías del año 1950, 1980, año 2000, año 2020). iii) Estudio geológico, caracterización del macizo rocoso, estudio hidrológico, geomorfológico, hidrogeológico (sondeos eléctricos verticales) de la zona afectada a escala 1:2000. iv) Generar informes y mapas con el comportamiento geomecánico de los materiales y caracterización del macizo rocoso, realizando por lo menos 10 sondeos geotécnicos distribuidos en las 3 ha, evaluando parámetros necesarios para el modelamiento del terreno en condición estática y pseudo

estática tales como cohesión, consolidación, resistencia al corte, índices de consistencia, nivel freático. v) Adelantar el diseño de obras geotécnicas, trazado y diseño geométrico de la vía, diseño de la estructura del pavimento y el diseño de obras de drenaje, que se requieran en la zona. vi) Estudios de suelos de la zona afectada. vii) estudio de tránsito, capacidad y nivel de servicio.

SÉPTIMO.- ORDENAR al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS, que una vez surtidos los estudios y diseños ordenados en el numeral anterior, proceda en un término no mayor a tres (3) meses, a adelantar todas las gestiones de carácter administrativo, financiero y presupuestal para la aprobación de recursos necesarios a fin de materializar las obras de reconstrucción y rehabilitación de la vía ubicada en la Vereda la Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, especialmente en el punto identificado con las coordenadas iniciales latitud 6°17'39.55" y longitud 72°40'51.40", y coordenadas finales latitud 6°17'40.24" y longitud 72°40'45.89" y que sean indispensables para garantizar el tránsito en óptimas y seguras condiciones, tanto peatonal como vehicular.

OCTAVO.- ORDENAR al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS, que una vez surtidas las gestiones indicadas en los numerales sexto y séptimo, proceda en un término no mayor a seis (6) meses, y luego de los tramites contractuales que resulten del caso, a dar inicio a la ejecución de las obras geotécnicas, de drenaje, de contención, dirigidas a la reconstrucción y rehabilitación estructural del tramo vial ubicado en la Vereda la Chorrera sector Cabrerita del Municipio de Soatá – Boyacá, especialmente en el punto identificado con las coordenadas iniciales latitud 6°17'39.55" y longitud 72°40'51.40", y coordenadas finales latitud 6°17'40.24" y longitud 72°40'45.89".

Todas las intervenciones, deben estar soportadas y avaladas por medio de estudios y análisis a que haya lugar.

Así mismo y hasta tanto se finalicen las obras de reconstrucción y rehabilitación de la vía, la entidad deberá continuar realizando y ejecutando las labores de mantenimiento, según las necesidades que se vayan presentando con el transcurso del tiempo, para lo cual deberá realizar visitas periódicas de verificación garantizando por lo menos una mensual desde la ejecutoria de esta providencia, velando en todo caso por mantener el continuo tránsito vehicular y la respectiva señalización vial, permitiendo un tránsito fluido y constante en condiciones de seguridad para la totalidad de los usuarios de la vía.

NOVENO.- ORDENAR al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS, mantener en la zona afectada y mientras duren las condiciones anotadas, las siguientes precauciones: i) Mantener en buen estado las obras de drenaje en la zona afectada (alcantarillas), permitiendo el transporte del agua de escorrentía o aguas lluvias, y evitando represamientos en el talud del costado izquierdo (Susacón - Soata), ya que pueden intensificar la inestabilidad del terreno. ii) Realizar un monitoreo permanente a la vía, identificando áreas con mayor hundimiento y/o pérdida de banca, que puedan generar accidentes por volcamiento. iii) Mantener la señalización en la vía, incluyendo señalización que permita a los usuarios conocer el estado real de la vía y las condiciones de reducción a un solo carril, y advertencia de peligro y conducción con precaución, entre otras.

DÉCIMO.- ORDENAR al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS y al **MUNICIPIO DE SOATÁ – BOYACÁ**, en aplicación principalmente del principio de coordinación y colaboración, para que dentro de la órbita de sus competencias, y en un plazo máximo de dos (2) meses, adelanten el proceso de gestión del riesgo de la zona afectada y zonas colindantes, identificando: i) Los escenarios de riesgo y priorización para estudio a detalle e identificación de actividades para su intervención. ii) Identificación de los factores del

riesgo, como amenazas, exposición y vulnerabilidad, estableciendo origen, causas y transformación en el tiempo. iii) Análisis y evaluación del riesgo incluyendo la estimación y dimensionamiento de sus posibles consecuencias. iv) Monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes. v) Comunicación del riesgo a las entidades públicas y privadas y a la población, con fines de información pública, percepción y toma de conciencia.

DÉCIMO PRIMERO.- ORDENAR al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS y al MUNICIPIO DE SOATÁ – BOYACÁ, que una vez surtidos los estudios y diseños ordenados en el numeral anterior, proceder en un término no mayor a seis (6) meses, y luego de los tramites contractuales que resulten del caso, ejecutar las siguientes acciones tanto en el tramo vial afectado como en las zonas colindantes al mismo: i) Intervención prospectiva mediante acciones de prevención que eviten la generación de nuevas condiciones de riesgo. ii) Intervención correctiva mediante acciones de mitigación de las condiciones de riesgo existente.

Todas las acciones que se adelanten deben estar dirigidas a evitar que se generen nuevas situaciones de riesgo en la zona.

DÉCIMO SEGUNDO.- El INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS y al MUNICIPIO DE SOATÁ – BOYACÁ, dentro del marco de su competencia, deberán allegar informe bimestral, a partir de la notificación y ejecutoria de esta decisión, respecto del cumplimiento y avance de las órdenes impartidas en esta sentencia junto con el correspondiente registro fotográfico y documental a que haya lugar.

Lo anterior en aplicación de lo previsto por el art. 34 de la ley 472 de 1998, como quiera que este fallador en el plazo concedido conserva la competencia para tomar las medidas necesarias para procurar el cumplimiento de las ordenes impartidas, motivo por el cual no ve la necesidad de conformar un comité de verificación.

DÉCIMO TERCERO.- Remítase copia de esta providencia al señor Defensor del Pueblo para los fines del art. 80 de la Ley 472 de 1998.

DÉCIMO CUARTO.- Por secretaria ofíciase a la oficina de soporte página web nivel central de la Rama Judicial, para que esta sentencia se publicada y divulgada por ser de interés general para la comunidad.

DÉCIMO QUINTO.- - Condenar en costas al **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS** y al **MUNICIPIO DE SOATÁ – BOYACÁ,** y a favor del actor popular, de conformidad con lo previsto en los artículos 38 de la Ley 472 de 1998 y 365 del C.G.P. por las siguientes sumas (i) por la suma equivalente a medio (0,5) salario mínimo legal vigente mensual vigente por concepto de agencias en derecho, cada una de las entidades. (ii) por el valor sufragado por el actor por concepto de publicación del auto admisorio de la demanda, conforme se observa en la factura de venta vista a folios 282 a 286 archivo 14_MemorialDenandante del expediente, a razón del 50% para cada una de las entidades, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

DÉCIMO SEXTO. - Ejecutoriada esta providencia, y una vez verificado el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta decisión, archívense las diligencias, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor.

DÉCIMO SEPTIMO.- Notifíquese la presente providencia de conformidad con el artículo 203 del CPACA dentro de los 3 días siguientes mediante envío de su texto a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales. A quienes no se les deba o

pueda notificar por vía electrónica, se les notificará por medio de estado en la forma prevista en el artículo 295 del Código General del Proceso.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Firmado electrónicamente - SAMAI)
NILSON IVÁN JIMÉNEZ LIZARAZO
JUEZ