

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGAD SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
TUNJA

Tunja, quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020)

ACCIONANTE: YENNY MARCELA CÁRDENAS LIZARAZO y YESID FIGUEROA GARCIA

DEMANDADO: MUNICIPIO DE TUNJA

VINCULADO: JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DEL BARRIO 20 DE JULIO DE TUNJA

RADICACIÓN: 15001 3333007201700048 - 00

ACCIÓN POPULAR

ASUNTO A RESOLVER:

Decide el Despacho en primera instancia sobre la acción popular promovida por los ciudadanos YENNY MARCELA CÁRDENAS LIZARAZO y YESID FIGUEROA GARCIA, contra el MUNICIPIO DE TUNJA.

I. ANTECEDENTES:

1.- Pretensiones:

En ejercicio de la acción popular, consagrada en el artículo 9 de la Ley 472 de 1998, Yenny Marcela Cárdenas Lizarazo y Yesid Figueroa García solicitan que se declare que el Municipio de Tunja ha vulnerado los derechos colectivos al **espacio público, su utilización y la defensa de los espacios de uso público, la seguridad y salubridad públicas, y el derecho a la realización de edificación y construcciones respetando las disposiciones jurídicas dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes**, como consecuencia de los daños, detrimento y precariedad del estado de la vía correspondiente a la Carrera 14 entre Calles 27, 28 y 29 y del Polideportivo de la Carrera 14 colindante con la Calle 28 del Barrio 20 de julio del Municipio de Tunja.

Como consecuencia de lo anterior, solicitan que se ordene a la entidad accionada, proceder a la recuperación, rehabilitación, arreglo y demás aspectos estructurales - técnicos que demande la vía ubicada entre la Carrera 14 con Calles 27, 28 y 29 del Barrio 20 de julio, así como el Polideportivo colindante con la Carrera 14 con Calle 28 del Barrio 20 de julio del Municipio de Tunja, llevando a cabo las gestiones necesarias dentro de un término breve y con la mejor asesoría técnica y materiales de alta calidad.

2.- Supuestos fácticos:

La parte actora señala que el Barrio 20 de julio del Municipio de Tunja entre la Carrera 14 con Calles 27, 28 y 29, corresponde a una vía que permite el acceso de los vehículos

al sector, espacio público que es de suma relevancia para el desarrollo y locomoción de la comunidad.

Indica que desde hace más de 15 años, dicha vía presenta daños severos que se evidencian por la inexistencia de sello asfáltico en varios de sus tramos, huecos de disimiles tamaños, así como el levantamiento de partes de sello asfáltico profundamente desgastado, daños que según se dice en la demanda, han sido puestos en conocimiento de las autoridades locales por miembros de la comunidad a efectos de que se efectúe una intervención estructural sobre la vía.

Relata que colindante con la Carrera 14 con Calle 28, se encuentra el Polideportivo del Barrio 20 de julio, espacio público que también presenta daños estructurales y de las zonas de uso recreativo, que pese a los reiterados reclamos de residentes del sector, estos bienes no han tenido ningún tipo de acción concreta por parte del ente territorial accionado, para procurar su efectiva recuperación y mantenimiento.

Refiere que esta situación fue puesta en conocimiento de la entidad territorial a través de derecho de petición, en donde se explicó el deterioro de la vía citada y del Polideportivo del Barrio 20 de julio, y en respuesta suscrita por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Tunja, se reconoce la necesidad de efectuar el arreglo, mantenimiento y reconstrucción de la vía reseñada, indicando que supuestamente está en curso un proceso licitatorio con el objeto de intervenir la malla vial del Municipio en donde fue incluida la vía referida para hacer el mantenimiento, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal que tenga la entidad pública -entre otros factores-, sin que respecto al polideportivo se haya hecho referencia alguna.

Afirma que la entidad territorial en su respuesta, reconoce que no ha procedido a la elaboración de los estudios de orden técnico y presupuestal, ni a la elaboración de los proyectos de mantenimiento y reconstrucción de los espacios públicos mencionados, pese al tiempo que llevan en mal estado, demostrándose con ello desidia institucional, negligencia y omisión de la administración pública para responder a las necesidades imperiosas y más relevantes de las comunidades.

Estima como vulnerados los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad públicas, y la realización de edificación y construcciones respetando las disposiciones jurídicas dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, contenidos en los literales d), g), m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

4.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:

4.1.- MUNICIPIO DE TUNJA (fl. 37-87): La apoderada judicial del Municipio de Tunja contestó la demanda señalando que se opone a las pretensiones de la acción, como quiera que el accionante no acredita que la entidad haya dañado, amenazado o siga lesionando un interés colectivo, en los términos del artículo 14 de la Ley 472 de 1998.

Asegura que en la contestación realizada por parte de la Secretaría de Infraestructura, se indicó que una vez realizada visita técnica, se pudo verificar el estado de la vía señalando como paso a seguir el mantenimiento de la carrera 14 entre calles 26 a 29,

informando que se viene adelantando proceso licitatorio para el mantenimiento de la malla vial mediante modalidad de parcheo y sello asfáltico de acuerdo con la viabilidad técnica, jurídica y presupuestal, en el entendido que el proceso viene dirigido al mantenimiento de varios sectores del Municipio de Tunja.

Señala que la entidad ha propendido por la priorización de obras tendientes a abordar necesidades de la comunidad y mitigar riesgos en la medida de su capacidad contractual, presupuestal y jurídica; respecto al mantenimiento de la malla vial afirma que se viene adelantando el proceso SMC - AMT - 0612017 teniendo como objeto el "Mantenimiento y Recuperación de las vías deterioradas a causa de la ola invernal presentada en la ciudad de Tunja".

Manifiesta que el Municipio, en aras de atender las necesidades de la comunidad, designó recursos para el mantenimiento de los polideportivos, de acuerdo a las necesidades manifestadas por las juntas de acción comunal de los diferentes sectores de la ciudad, tal como se evidencia en la "Política de Presupuestos Participativos 2016-2019", en donde según señala, dicho polideportivo no se encuentra priorizado por los miembros de la comunidad del Barrio 20 de julio.

Precisa que las manifestaciones realizadas por el extremo actor responden a apreciaciones subjetivas, en tanto del material probatorio no se verifica que los daños a que se hace referencia datan de hace más de quince años, ni tampoco la omisión por parte de la entidad frente a los requerimientos de la comunidad. Así mismo, sostiene que el Municipio de Tunja a través de su Plan de Desarrollo ha contemplado unos ejes estratégicos en aras de atender y proceder al mantenimiento de la malla vial denominado "Desarrollo Territorial", que tiene como objetivo principal el garantizar e incrementar la movilidad vehicular y del peatón.

Propone como excepciones, que serán analizadas en conjunto con los demás argumentos de defensa, las que denominó:

- **Inexistencia de prueba que demuestre omisión por parte del Municipio de Tunja referente a la afectación del derecho colectivo.** Afirma que la administración ha llevado a cabo las acciones tendientes al mejoramiento de la malla vial, encontrándose en curso el proceso contractual SMC-AMT-0612017; además, que dentro del plan de desarrollo se encuentra planteado el Eje de "Desarrollo Territorial" para la recuperación y/o mejoramiento de la movilidad de vehículos y peatones de la ciudad y que aun cuando es posible que para la percepción del actor se encuentren tramos con algún tipo de daño por el deterioro normal a causa del uso, no obstante dicha situación constituye solo una percepción, pues la misma carece de sustento probatorio.
- **Temporalidad para ejecución del plan desarrollo Tunja en equipo 2016-2019.** Basada en que la administración se encuentra dentro del término establecido para la ejecución del Plan de Desarrollo Tunja en equipo 2016-2019, donde se establecen ejes para la intervención, mantenimiento, recuperación o mejoramiento de la malla vial de propiedad del Municipio.

4.2.- JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DEL BARRIO 20 DE JULIO DE TUNJA (Fl. 369-371): En calidad de sujeto vinculado dentro del asunto de la referencia, se pronuncia frente a los hechos y pretensiones de la demanda, indicando en primer lugar que conforme a lo informado por la administración municipal a través del asesor de planeación en el oficio N° 1.14.3-3-6-3779 de 09 de julio de 2018, se señala que el propietario del polideportivo identificado con número catastral 010300950008000 ubicado en la calle 28 N° 14-11 y matrícula inmobiliaria 070-8875 es la Junta de acción comunal del Barrio 20 de julio, lo que es cierto dado que mediante Escritura Pública 1353 de 02 de agosto de 1978 protocolizada en la Notaría Primera de Tunja se realizó el negocio jurídico mediante el cual el señor Severo de Jesús López Cárdenas vendió un lote ubicado en la carrera 14 con calle 28 con extensión de 220 metros a dicha Junta. Sin embargo, manifiesta que esa información es incompleta en tanto representa apenas una parte del predio, por lo que planeación debe indicar cuales son los otros datos registrales que pueden figurar en el Polideportivo.

Refiere que en varias oportunidades el presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio 20 de julio señor Carlos Arturo Contreras Cabrera, ha acudido a la oficina de planeación en la alcaldía de Tunja para poner de manifiesto que el Polideportivo tiene deficiencias en su mantenimiento y necesita la inversión presupuestal, brindándose por parte de la administración la misma respuesta relativa a que no puede invertir dineros en dicho bien porque el mismo no está en cabeza del Municipio, razón por la cual, según su dicho, se planteó la posibilidad de hacer un contrato de cesión al Municipio, pero ha faltado compromiso por parte de dicho ente para materializar la propuesta.

Aduce que la Junta de Acción Comunal es una corporación cívica sin ánimo de lucro compuesta por los vecinos de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar la solución de las necesidades más sentidas de la comunidad, pero no cuenta con presupuesto o patrimonio que le amerite una independencia o una solvencia económica para hacer los mantenimientos preventivos y restaurativos o generar obras de impacto social en los bienes públicos de que es titular y por esa razón es necesario que se ejecuten programas mancomunados con la Administración municipal donde se logre el beneficio de la comunidad en general.

Sostiene que ligeramente se dice que el predio del Polideportivo es de propiedad de la Junta de Acción Comunal del Barrio 20 de julio, pero que dicha situación se afirma únicamente con un folio de matrícula inmobiliaria N° 070-8875 y que según el instrumento de venta éste predio abarca únicamente la extensión de 280 metros, cuando en realidad el polideportivo tiene un área de 1.128 metros, por lo que planeación municipal debe tener la información restante. Igualmente, refiere que con la identificación del predio del polideportivo se da la posibilidad de que la Junta de Acción Comunal le ceda al Municipio de Tunja dicho bien inmueble a fin de que se puedan legalizar las apropiaciones presupuestales a efectos de las pretensiones de la demanda.

No propuso excepciones previas, por lo que los argumentos de defensa esgrimidos en la contestación serán resueltos con el fondo del asunto.

5.- Pacto de cumplimiento (fl. 119-121 y 393-395): El 06 de septiembre de 2017, se llevó cabo la audiencia de Pacto de Cumplimiento ordenada por el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, diligencia que se declaró fallida ante la inexistencia de fórmula de arreglo. (fl. 121)

Posteriormente, en atención a la vinculación de la Junta de Acción Comunal del Barrio 20 de Julio como sujeto procesal dentro del asunto de la referencia, fue llevada a cabo el 21 de marzo de 2019 nueva Audiencia de Pacto de Cumplimiento, diligencia que se declaró fallida ante la inexistencia de fórmula de arreglo. (fl. 395).

6.- Alegatos de conclusión (fl. 452-453): Corrido el traslado para alegar de conclusión, únicamente la parte actora presentó sus alegaciones en los siguientes términos:

6.1.- ACTORES POPULARES (fl.455-459): Señalan que al contrastar los informes allegados al plenario respecto del estado de las vías objeto del proceso, resultan probados los daños que presenta la malla vial de la carrera 14 entre calles 26 y 29 del barrio 20 de julio de Tunja, respecto de los cuales el ente territorial adelantó algunas intervenciones sobre el pavimento flexible; precisa que en todo caso, frente a la infraestructura de la carrera 14 con calles 28 y 29 no ha sido posible adelantar ninguna obra dado que según lo señala la accionada la mayoría está conformada con pavimento rígido lo cual amerita una alta inversión que no se ha desarrollado. Así mismo, que las intervenciones sobre la malla vial de dicho sector debe tener cierta periodicidad dada la persistencia de daños a causa del tránsito y el clima que afectan el pavimento.

Manifiestan que conforme los documentos obrantes en el plenario la propiedad del Polideportivo del Barrio 20 de julio de Tunja es de la Junta de Acción Comunal de dicho barrio, pero que es intención de dicha organización comunal efectuar la cesión gratuita del mismo al Municipio de Tunja, teniendo en cuenta que por razones de orden económico le es imposible la ejecución de obras para su recuperación, sobre la cual ha insistido el presidente de la Junta a la entidad territorial, tal como se expresa en la contestación de la demanda allegada. Indican que se debe tener en cuenta que el predio donde está ubicado el Polideportivo del Barrio 20 de julio sea cedido de forma gratuita por la Junta de Acción comunal al Municipio de Tunja previo a determinarse la identificación plena del mismo, y una vez efectuado dicho trámite se asignen las partidas presupuestales para la ejecución de un proyecto de recuperación del bien.

Expresan que deben ser contrastados los informes allegados por la sectorial de infraestructura del Municipio demandado junto con los videos y demás informes allegados en la etapa de pruebas a efectos de constatar las obras realizadas, los daños que persisten, el estado de los tramos viales y las obras que deben adelantarse. De igual forma, indican que aun cuando el Polideportivo del Barrio 20 de julio cuenta con una pintura externa e interna según video allegado, sigue ameritando una intervención estructural por la entidad territorial lo cual puede hacerse una vez se haga la cesión del predio por parte de la Junta de Acción Comunal. Así mismo aducen que las excepciones no están llamadas a prosperar, en tanto existen pruebas que determinan el estado de la malla vial y polideportivo objeto de la acción.

De igual forma, solicitan que si se estimare procedente, se ordene igualmente la construcción de la Sede de la Junta de Acción Comunal, dado que la pretensión tercera está destinada a la recuperación, reconstrucción y arreglo del Polideportivo que hace parte de la sede de la Junta, obra que inició pero no se culminó, aspecto frente al cual señala que las partes han tenido oportunidad de defensa y contradicción, y que pese a no ser un aspecto expreso de la acción si tiene relación inescindible con los hechos y pretensiones, así como con los derechos invocados, para lo cual cita pronunciamientos referentes a las facultades extra y ultra petita del juez constitucional en materia de acciones populares.

C O N S I D E R A C I O N E S:

Surtido el trámite legal del proceso ordinario y sin que se observe vicio de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a adoptar la decisión que en derecho corresponda, previo el análisis de los siguientes aspectos:

1.- DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD CONTEMPLADO EN EL ARTÍCULO 144 DEL C.P.A.C.A.

En este punto, debe señalarse que para que proceda el estudio de la acción popular, es necesario que se haya agotado el requisito de procedibilidad contemplado en el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su tenor literal consagra:

“ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. (...) Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.

Para el caso concreto se evidencia a folios 13-16, que los actores populares YENNY MARCELA CÁRDENAS LIZARAZO y YESID FIGUEROA GARCÍA presentaron derecho de petición ante la Alcaldía Municipal de Tunja, donde solicitaron la recuperación, rehabilitación y arreglo de la vía ubicada entre la Carrera 14 con Calles 27, 28 y 29 del Barrio 20 de julio, así como del Polideportivo colindante con la Carrera 14 con Calle 28 del Barrio 20 de julio del Municipio de Tunja, mediante las acciones administrativas y contractuales necesarias para tal efecto, fundamento fáctico que corresponde a lo pretendido a través de la acción de la referencia, por lo que se tendrá por surtido el requisito de procedibilidad señalado en el artículo 144 del C.P.A.C.A.

2.- COMPETENCIA:

Acorde con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 472 de 1998, “...La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del

ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones y omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas...". De conformidad con lo señalado por el parágrafo del artículo 104 del CPACA, "... se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%..."

De otra parte, ha de tenerse presente que el artículo 16 de la Ley 472 de 1998 establece que *"...De las Acciones Populares conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito..."* y que *"...Será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular..."*

En este caso, la demanda se formuló en contra del MUNICIPIO DE TUNJA, además, los hechos en que se sustenta la acción, referidos concretamente al mal estado de la vía ubicada en la Carrera 14 entre Calles 27, 28 y 29 y del Polideportivo de la Carrera 14 colindante con la Calle 28 del Barrio 20 de julio de Tunja; ocurrieron en jurisdicción de dicho ente territorial, de manera que este Despacho es competente para conocer del asunto en primera instancia.

3.- PROBLEMA JURÍDICO:

El problema jurídico del presente asunto se contrae a determinar si el **MUNICIPIO DE TUNJA** y la **JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DEL BARRIO 20 DE JULIO DE TUNJA**, han causado vulneración o amenaza de los derechos colectivos referentes al espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad públicas, y el derecho a la realización de edificación y construcciones respetando las disposiciones jurídicas dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, previstos en los literales d), g), y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, en razón del presunto daño, detrimento y precariedad de la **vía ubicada en la Carrera 14 entre Calles 27, 28 y 29 y del Polideportivo de la Carrera 14 colindante con la Calle 28 del Barrio 20 de julio de Tunja**; en caso afirmativo, se establecerá la procedencia de las pretensiones formuladas por la parte actora respecto de la recuperación y/o rehabilitación de tales zonas.

Para desatar el problema jurídico, el Despacho abordará el fondo del asunto de la siguiente manera:

4.- MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL:

4.1.- Naturaleza de la acción popular.

Las acciones populares consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

Tales derechos e intereses colectivos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la citada ley, no son únicamente los relacionados en el artículo en cuestión, a saber, el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad públicas, la moralidad administrativa, el ambiente y la libre competencia económica, entre otros, sino también los definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados internacionales celebrados por Colombia, según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo citado.

Es así que las acciones populares son entendidas como el medio procesal idóneo contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen los derechos e intereses colectivos, por lo que, puede ser promovida por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra una amenaza o daño a un derecho o interés común; además, por ser intereses que le pertenecen a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, se concretan a través de su participación activa ante la administración de justicia.

4.2.- De los derechos colectivos invocados como vulnerados.

a) La seguridad y salubridad pública.

Son derechos contemplados en el literal g) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, directamente ligados al concepto de orden público, viéndose por ende amenazados cuando se ven alteradas las condiciones de la vida en comunidad o convivencia.

Así lo ha precisado el Consejo de Estado¹ al indicar:

“En lo que respecta a los derechos colectivos relacionados con la seguridad y la salubridad públicas, los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. La salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares. Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada², en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos”.

b) El uso y goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución Política, 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, por lo que el mismo es consagrado como un derecho de rango constitucional y de carácter colectivo, razón por la cual puede exigirse su protección a través de las acciones populares, teniendo en cuenta los fines concretos que se plantean en el artículo 88 ibídem.

¹ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: German Rodríguez Villamizar, catorce (14) de abril de dos mil cinco (2005), Radicación número: 25000-23-25-000-2003-01238-01(AP)

² Consejo de Estado, Sección Tercera, AP -741 del 28 de noviembre de 2002.

Resulta pertinente hacer alusión al desarrollo legal que en el ordenamiento jurídico se ha construido en relación con la protección del interés colectivo al espacio público y el derecho al goce del mismo, contenido en el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989³, que define el concepto así:

“Artículo 5°.- Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.

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

En relación con este derecho colectivo, el Consejo de Estado refiere:

De los artículos 63, 72, 82, 102, y 332 de la Constitución Política se deduce que se consideran bienes de dominio público los destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado o los que están facultados al uso común (...) Y los bienes de uso público universal, igualmente conocidos como bienes públicos del territorio, son aquellos cuyo dominio resulta también del Estado pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente. Como ejemplo de ello se relacionan las calles, plazas, parques, puentes, caminos, ejidos, etc. A partir de tales características se impone que ninguna entidad estatal tiene sobre ellos la titularidad de dominio equivalente a la de un particular, por estar destinados al servicio de todos los habitantes. Sobre ellos el Estado ejerce básicamente derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general”⁴.

De acuerdo con lo expuesto, hacen parte integrante del espacio público, entre otros, las plazas y plazoletas; las vías peatonales y vehiculares; las zonas de control ambiental, los separadores, los retrocesos, y otros tipos de franjas de terreno entre las edificaciones y las vías; los paseos y alamedas; los puentes y túneles peatonales.

³ «Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra - Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones.»
⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 19 de noviembre de 2009. Rad. 66001233100020040095501 (AP)

c) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas dando prevalencia a la calidad de los habitantes.

La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, derecho colectivo contenido en el literal m). del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, hace referencia a las exigencias que el legislador establece a las autoridades públicas y particulares, en general, de cumplir en su integridad las normas que regulan la actividad urbanística, esto es, la manera como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial -bien sea en sus zonas urbanas o rurales-, con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.

Según el actual criterio del Consejo de Estado⁵, el núcleo esencial de este derecho comprende, entre otros, los siguientes aspectos:

- “ (i) El respeto y acatamiento de la función social y ecológica y de la propiedad;*
- (ii) La protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes;*
- (iii) El respeto de los derechos ajenos y el no abuso del derecho propio;*
- (iv) La atención de los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible;*
- (v) El acatamiento a la ley orgánica de ordenamiento territorial -Ley 1452 de 2011- y los planes de ordenamiento territorial que expidan las diferentes entidades territoriales del país;*
- (vi) El cumplimiento de los preceptos normativos sobre uso de suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo, especificaciones técnicas y de seguridad, cesiones obligatorias, necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción, existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios entre otros”.*

4.3.- De las competencias del ente territorial respecto del mantenimiento de vías en el perímetro urbano.

Sobre este aspecto, es pertinente reiterar que el artículo 1º, literal d) del Decreto 80 de 1987, impone a los municipios la obligación de **“iii) adecuar la estructura de las vías nacionales dentro del respectivo perímetro urbano de conformidad con las necesidades de la vida municipal”**, y en tal sentido, la entidad territorial debe intervenir y adelantar las obras o adecuaciones estructurales necesarias para garantizar el normal funcionamiento de la “vida municipal”.

En consonancia con lo anterior, el Consejo de Estado se refirió a la regulación normativa respecto de la obligación de las entidades territoriales de efectuar el mantenimiento vías ubicadas en el perímetro urbano, así:

⁵ Consejo de Estado, sección tercera, Consejero Ponente Dr. Alier Eduardo Hernández Enriquez, sentencia de 21 de febrero de 2007, Radicado N° 63001-23-31-000-2004-00242-01 (AP).

“Por su parte, la Ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones, dispone en su artículo 17 lo siguiente:

*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.*

Parágrafo 1º.- En los casos en que se acometa la construcción de una vía nacional o departamental, su alterna, podrán pasar a la infraestructura municipal si reúne las características de ésta, a juicio del Ministerio de Transporte. (...)

*Artículo 19º.- **Construcción 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**”.*

Igualmente la Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, preceptúa:

*“Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, **corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:***

(...)

76.4. En materia de transporte

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

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

*76.4.2. **Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables**”.*⁶ Negrilla y Resaltado del Despacho

Así las cosas, corresponde a los municipios garantizar la construcción y preservación de la infraestructura de las vías ubicadas en el perímetro urbano, y para el efecto, deben promover, financiar y ejecutar las actividades de mantenimiento que requieran.

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 18 de mayo de 2017. Rad. 41001-23-31-000-2012-00116-01 (AP). C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

5.- CASO CONCRETO

Como quedó expuesto, el presente asunto se contrae a determinar si por parte de la entidad accionada y la vinculada al trámite constitucional han causado una vulneración o amenaza a los derechos colectivos invocados por el extremo actor, en relación con daños generales y mal estado de la vía ubicada en la Carrera 14 entre Calles 27, 28 y 29 y del Polideportivo de la Carrera 14 colindante con la Calle 28 del Barrio 20 de julio de del Municipio de Tunja.

Pues bien, en cuanto al material probatorio obrante en el proceso de la referencia, así como las circunstancias fácticas que comprenden el presente asunto, el Despacho advierte lo siguiente:

Mediante **escrito del 17 de marzo de 2017**, los actores populares presentaron derecho de petición en la oficina de atención ciudadana de la Alcaldía de Tunja, solicitando la recuperación y rehabilitación de la vía ubicada en la Carrera 14 entre Calles 27, 28 y 29 del Barrio 20 de julio del Municipio de Tunja, así como del Polideportivo de la Carrera 14 colindante con la Calle 28 ubicado en ese mismo sector (Fl. 13-16).

Frente a esta petición, se tiene que el Municipio de Tunja dio respuesta mediante **Oficio 1-10-2 397 N.R. 1.3.8-4-1/2017/E/6578 de 03 de abril de 2017** (Fl.17) suscrito por el Secretario de Infraestructura de la entidad, señalando expresamente:

“...Ya se realizó la visita técnica y se pudo verificar el estado en el que se encuentra la vía, con base en el diagnóstico se determinaron las acciones a seguir para el mantenimiento de la calle 14 entre calles 26 a 29; se está adelantando un proceso licitatorio para la vigencia 2017, el cual contempla el mantenimiento de la malla vial mediante la modalidad de parcheo y sello asfáltico, se tiene contemplado incluir el mantenimiento de dicha vía, lo anterior de acuerdo a la viabilidad técnica, jurídica y a la disponibilidad de recursos por parte del Municipio. La administración municipal sabe la importancia de esta vía y por eso quiere lograr su recuperación, para que mejore la circulación de vehículos y peatones de forma cómoda y segura...”

Para demostrar el estado en que se encuentra tanto la **vía ubicada en la Carrera 14 entre Calles 27, 28 y 29**, como el **Polideportivo de la Carrera 14 colindante con la Calle 28 del Barrio 20 de julio de la Ciudad de Tunja**, los actores populares allegaron un video, que según su dicho, fue elaborado el 18 de abril de 2017 (Fl. 18). Con relación a este tipo de archivos o documentos representativos, el Consejo de Estado ha señalado que estos podrán ser apreciados y valorados, conforme al reconocimiento realizado por el autor, o en conjunto con otros medios probatorios existentes en el expediente⁷.

En el referido registro fílmico, que valga señalar, no fue objeto de tacha durante el trámite procesal, se pueden visualizar las condiciones en las que se encuentra la referida vía y polideportivo, donde en efecto se advierten algunos deterioros, tales

⁷ Al respecto puede citarse la sentencia de 13 de junio de 2013, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Enrique Gil Botero, y radicación número 08001-23-31-000-1997-11812-01 (27353), criterio que igualmente ha sido adoptado por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en sentencia de 11 de mayo de 2017, con ponencia de la Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz, y radicación número 15238-33-39-752-2015-00094-01.

como baches, fisuras y levantamiento de partes de sello asfáltico desgastado en la vía, así como desgaste en la pintura externa e interna en las instalaciones del Polideportivo.

Por su parte, el Municipio de Tunja, con la contestación de la demanda, allegó copia de formato de detalle del **proceso contractual N° SMC-AMT-0612017** adelantado con el objeto de contratar de "MANTENIMIENTO Y RECUPERACIÓN DE LAS VÍAS DETERIORADAS A CAUSA DE LA OLA INVERNAL PRESENTADA EN LA CIUDAD DE TUNJA" (Fl. 42), así como copia de los estudios previos respectivos, que corresponden al proceso contractual llevado a cabo para el "MANTENIMIENTO DE LA MALLA VIAL URBANA MEDIANTE PARCHEO EN EL MUNICIPIO DE TUNJA - BOYACA - EBI No. 2017150010016 de mayo de 2017 (Fl. 43-86).

Respecto de tal actuación contractual, en la audiencia de pacto de cumplimiento -06 de septiembre de 2017⁸- el ente territorial a través del Secretario de Infraestructura Pública Municipal -Ing. César David López Arenas-, señaló las razones técnicas y presupuestales de la intervención vial programada por el Municipio de Tunja mediante el referido **Contrato No. 061 de 2017** en donde fue contemplada la adecuación de la vía correspondiente a la carrera 14 entre calles 21 y 28, la cual, conforme su dicho, fue adecuada; así mismo, hizo referencia a la imposibilidad de adecuación de la calle 29 en razón a que al estar en concreto y fracturada, hacía necesaria una intervención mayor.

Igualmente, se tiene que para demostrar el estado en que se encuentra la **vía ubicada en la Carrera 14 entre Calles 27, 28 y 29 del Barrio 20 de julio** del Municipio de Tunja, los actores populares allegaron nuevamente un video mediante memorial radicado el 20 de junio de 2017 (Fl. 99), que según su dicho, fue elaborado el 16 de junio de 2017 (Fl. 100); en el nuevo registro filmico, que valga señalar, tampoco fue objeto de tacha durante el decurso procesal, se pueden visualizar nuevamente las condiciones en las que se encuentra la referida vía, en efecto se observan deterioros relacionados con presencia de baches, huecos, ahuellamientos y levantamiento de partes de sello asfáltico desgastado, visualizándose igualmente el desarrollo de obras de intervención mediante parcheo en concreto asfáltico, particularmente en los tramos del trayecto correspondiente a la Carrera 14 entre Calles 27, 28.

Ahora bien, mediante el **Oficio N° 1.10.2-1877 de 24 de noviembre de 2017** (Fl. 153) el Secretario de Infraestructura del Municipio de Tunja, informó lo siguiente:

*"1. La administración municipal por intermedio de la Secretaría de Infraestructura efectuó una **inspección visual a la carrera 14 entre calles 21 y 28**, donde se encontraron múltiples afectaciones a la estructura del pavimento flexible conformado en el sector y que incluyen grietas longitudinales, grietas transversales, ahuellamientos, presencia de parches, piel de cocodrilo, bacheo y en general; diferentes afectaciones a causa de la acción del tránsito y falta de la ejecución de un programa de mantenimiento periódico y/o rutinario; tal como se evidencia en el informe de inspección visual, que incluye el tipo de daño, áreas afectadas y área total de daño que fue levantado directamente en el terreno como resultado de la inspección visual.*

*Como producto de dicho estudio, y teniendo en cuenta los daños en la dirección descrita y daños en otras vías de la ciudad de Tunja se suscribió la oferta de invitación **No. SMC-AMT-***

⁸ (Fl. 119-121 y cd Fl. 123)

061 DE 2017 por un valor de \$31.681.875 pesos m/cte cuyo objeto es: "MANTENIMIENTO Y RECUPERACION DE VÍAS DETERIORADAS A CAUSA DE LA OLA INVERNAL PRESENTADA EN LA CIUDAD DE TUNJA".

De acuerdo con lo anterior, este despacho procedió a llevar a cabo la recuperación de la carrera 14 entre calles 21 a 28 mediante la modalidad de parcheo en concreto asfáltico y en los sitios o sectores que presentaron mayor deterioro de la estructura del pavimento, tal como se evidencia en el informe presentado por parte de la supervisión (...)

2. No se han efectuado estudios técnicos ni presupuestales para la intervención del polideportivo colindante con la carrera 14 con calle 28 del barrio 20 de julio, teniendo en cuenta que una vez revisados los archivos prediales que reposan en la Secretaría de Infraestructura se constató que el predio No. 010300950008000 es propiedad de la Junta de acción comunal del barrio 20 de julio. Por lo anterior no es viable que la administración municipal destine recurso alguno para inversión en predio privado.

3. Se efectuó diagnóstico respecto del estado actual de la carrera 14 entre calles 21 al 28, cuyo resultado anexa en cuatro folios y en la fecha estimada para el mes de abril de 2017.

4. Actualmente cursa trámite un contrato de obra No. 723 de 2017 (folio 171-181) cuyo objeto es "MANTENIMIENTO DE LA MALLA VIAL DE LA CIUDAD DE TUNJA CON LA MODALIDAD DE PARCHEO Y SELLO ASFALTICO, ETAPA 2", y dentro del cual se incluirán otros sectores de la carrera 14 entre calles 22 y 28 que presentan alto grado de deterioro y que son viables para su reparación mediante esta modalidad. Respecto de la carrera 14 entre calles 28 y 29, igualmente por el momento no es viable realizar su recuperación en virtud a que no aplica el mantenimiento con parcheo, sino la construcción de la estructura total del pavimento.

5. La administración municipal al inicio de la actual vigencia y conjuntamente con los representantes de las diferentes comunidades de la ciudad de Tunja, efectuó una priorización de las necesidades dentro de la cual se incluyó como prioritaria la recuperación de la malla vial mediante la modalidad de presupuestos participativos y cuyo resultado quedó plasmado en un documento oficial para el municipio de Tunja. Es así como los representantes de cada comunidad dieron prioridad a diferentes proyectos viales cuyo resultado se traduce en el Contrato de obra No 1337 de 2017 (Ver folio 176-181) cuyo objeto es "MANTENIMIENTO, ADECUACIÓN, REHABILITACION, PAVIMENTACIÓN DE LA MALLA VIAL DE LA CIUDAD DE TUNJA" por valor de \$3.122.209.741. Actualmente su ejecución está en curso para atender las obras prioritarias para el municipio de Tunja durante la vigencia 2017. Para la vigencia 2018, los proyectos serán priorizados al inicio de dicha vigencia.

(...)

7. Este despacho ha llevado a cabo la elaboración de un proyecto para el mantenimiento de la malla vial de la ciudad de Tunja mediante la oferta de invitación No. SMC-AMT-061DE 2017 con el cual fue ejecutado el parcheo de la carrera 14 entre calles 21 a 28 teniendo en cuenta los sectores críticos y de mayor deterioro. Respecto de los demás sectores que presentan deterioro serán atendidos en el primer trimestre de la vigencia 2018, en virtud a que sus fallas son recientes y se presentan por problemas de filtración y superficies de falla no incluidas en el mantenimiento anterior. Con respecto al polideportivo se establece que estas áreas ni infraestructura han sido cedidas al municipio, razón por la cual no es factible la inversión de recurso público en las mismas." (...)

Con lo anterior, se allegó un **formato de registro de daños** con apoyo fotográfico donde se consignaron las observaciones generadas con el diagnóstico efectuado por la entidad territorial por intermedio de la Secretaría de Infraestructura en el mes de

abril de 2017 mediante inspección visual, en el que se reportan las siguientes anotaciones (Fl. 168-170):

DIRECCION	CARRIL	TIPO DE DAÑO	SEVERIDAD	AREA	OBSERVACIONES
Carrera 14 entre calles 22-28	IZQ Y DERECHO	PC, FL, FT	ALTA	80	Presencia de Piel de Cocodrilo, Fisuras Longitudinales y Transversales
Carrera 14 entre calles 22 - 28	IZQ Y DERECHO	BCH, PC, FL, FT	ALTA	240	Presencia de Baches, Piel de Cocodrilo y Fisuramiento
Carrera 14 entre calles 22 - 28	IZQ Y DERECHO	BCH, PC, FL, FT	ALTA	120	Presencia de baches, piel de cocodrilo y Fisuramiento
Carrera 14 entre calles 22 - 28	IZQ Y DERECHO	BCH, PC, FL, FT	ALTA	100	Presencia de baches, piel de cocodrilo y Fisuramiento
Carrera 14 entre calles 22 - 28	IZQ Y DERECHO	BCH, PC, FL, FT	ALTA	105	Presencia de Baches, piel de cocodrilo, Fisuras longitudinales y Fisuras Transversales

Así mismo, se aportó documento contentivo de **"INFORME DE LO EJECUTADO EN EL TRAMO DE LA VÍA DE LA CARRERA 1 DE ESQUINA SUR DE LA CALLE 21 HASTA LA CALLE 28 DENTRO DEL CONTRATO 061 DE 2017"** (Fl. 157-165), suscrito por la señora Floralba Castro Moreno, quien se identifica como Profesional Universitario Supervisor del Contrato, con apoyo fotográfico de las obras de intervención realizadas, certificando lo siguiente:

"La Alcaldía de Tunja con el fin de ofrecer una superficie uniforme tanto para peatones como para vehículos, contrató bajo la modalidad de parcheo el arreglo de vías de la ciudad de Tunja. Mediante visita realizada a la Carrera 14 entre esquina de la Calle 21 parte sur hasta Calle 28 se demarcaron los sitios más críticos donde existían huecos y deterioro total de la capa de rodadura, posteriormente se realizó corte, apertura de cajas, renovación de materiales de conformación de estructura, compactación de materiales, imprimación con emulsión asfáltica y riego de liga, colocación de mezcla asfáltica, extendida, nivelación y compactación de dicha MDC (mezcla densa en caliente)."

Del mismo modo, fue allegado el **Oficio N° 1.10.2-1879 de 27 de noviembre de 2017** (Fl. 182) suscrito por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Tunja, en el que precisa lo siguiente respecto de la intervención de la vía objeto de la acción de la referencia:

"a. La carrera 14 entre calles 21 a la 28 recientemente fue intervenida por parte de la administración municipal mediante la ejecución de un programa de mantenimiento con la modalidad de parcheo en sello asfáltico. Lo cual hace parte del contrato de obra No. 723 de 2017 cuyo objeto es MANTENIMIENTO DE LA MALLA VIAL DE LA CIUDAD DE TUNJA CON LA MODALIDAD DE PARCHEO Y SELLO ASFALTICO, ETAPA 2". Sin embargo, en sectores no intervenidos de la carrera 14 entre calles 27 y 28 se acentúan fallas recientes a causa de la acción del tránsito y el clima que afectan la estructura del pavimento.

Dado lo anterior, en el primer trimestre de la vigencia 2018 será llevado a cabo nuevamente la ejecución de un proyecto que permita continuar con el mantenimiento de esta vía y con la modalidad de parcheo en concreto asfáltico.

Respecto a la carrera 14 entre calles 28 y 29, por estar conformada con rodadura en pavimento rígido su recuperación se hace más dispendiosa, en virtud a que incluye la demolición de la estructura existente y la construcción de todas las capas del pavimento. Por tal razón, la misma será priorizada para su ejecución tan pronto se cuente con la viabilidad técnica y económica, en virtud de su alto costo de recuperación” (...)

De otro lado, mediante el **Oficio N° 1.10.2-438 de 09 de abril de 2018** (Fl. 320) suscrito por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Tunja, se remitió informe de inspección ocular efectuado a la carrera 14 entre calles 27, 28 y 29 del Municipio de Tunja, en relación con el estado actual, junto con apoyo fotográfico y de video (Fl. 321-326 y -CD. Fl. 327), en donde se indica lo siguiente:

“INFORME DE INSPECCIÓN OCULAR BARRIO VEINTE DE JULIO. Durante la visita realizada se encontró que la malla vial en su gran mayoría cuenta con fallas de tipo fisuras y deterioro superficial, lo cual hace referencia a la falta de mantenimiento de la malla vial que se presenta. En las siguientes fotografías se hace evidencia del deterioro que se presenta en la malla vial y su respectiva ubicación, teniendo en cuenta el manual para la inspección visual de pavimentos del INVIAS:

<p><i>Carrera 14 entre calle 27 y 28</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se evidencia pavimento flexible con fisuras en bloque, longitudinales y transversales, piel de cocodrilo con grado de severidad alto, parches y baches. - Pavimento flexible con fisuras longitudinales y transversales, grietas por la presencia de pozo de inspección, parches, fisuras en bloque. - Presencia de fisuras longitudinales, transversales al borde, la mayor parte de la falla corresponde a piel de cocodrilo con un grado de severidad alto. - Evidencia de parches, desgaste superficial, fisuras longitudinales, transversales de esquina y en bloque, desgastamiento de la carpeta asfáltica, baches.
<p><i>Carrera 14 entre calles 28 y 29</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se encuentra que la vía cuenta con un tramo en buen estado de pavimento rígido, contando con la presencia de ahuellamientos con un grado de severidad bajo. - Presencia de fallas tipo fisuras en la junta de construcción entre el pavimento rígido y el pavimento flexible, también fallas en las esquinas y afloramiento del agregado, grado de severidad bajo. - Se evidencia hundimientos, parches, fisuras longitudinales y transversales, desgaste superficial de la carpeta, fisuras en bloque y ahuellamientos. - Presencia de cabezas duras, fisuras en bloque y pérdida del agregado.

Por otra parte, fue allegado al proceso el **Oficio N° 1.10.1-2-2 339/2019/E/19787/1749 de 09 de julio de 2019** (Fl. 431) suscrito por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Tunja, en el que remite un informe actualizado respecto de las condiciones técnicas en que se encuentra la vía ubicada entre la carrera 14 con calles 27, 28 y 29 del Barrio 20 de Julio del Municipio de Tunja y de las acciones tendientes a su recuperación y/o mantenimiento, en el que indica lo siguiente:

“ (...) En visita realizada el día 05 de julio del año en curso, a la carrera 14 con calles 27, 28 y 29 del barrio 20 de julio de esta ciudad, me permito rendir informe de lo actuado sobre la carrera 14 entre calles 27 y 28 durante la vigencia de 2016 a 2019, en las cuales se ha ejecutado mantenimiento mediante la modalidad de parcheo con emulsión asfáltica en caliente, donde se ha presentado deterioro por uso vehicular constante en el sector. Igualmente con el contrato número 061 de 2017 se realizó rehabilitación y mantenimiento a la carrera 14 entre calles 27 y 29 (...) con el contrato 1057 de 2018 se ejecutó nuevamente mantenimiento al sector donde presentaba bacheo (...).

Al anterior oficio, se anexó video del recorrido por la vía ubicada en la carrera 14 desde la calle 27 a 29 del barrio 20 de julio del Municipio de Tunja para indicar las condiciones de la misma (CD. Fl. 447), así como un informe de **“Interventoría Técnica y Administrativa, Financiera, Legal, Ambiental, Contable y Social al Proyecto: MANTENIMIENTO DE LA MALLA VIAL DE LA CIUDAD DE TUNJA CON LA MODALIDAD DE PARCHEO Y SELLO ASFÁLTICO. ETAPA 4.”** (Fl. 432-440), en el que aparece registro fotográfico (que se indica hacen parte de las memorias de contrato de obra 1057 de 2018) y de localización, se realiza una **“DESCRIPCIÓN DE TRABAJOS REALIZADOS EN LA CARRERA 14 ENTRE CALLES 27 Y 28”**, de la siguiente forma:

Ubicación	Descripción	Registro fotográfico antes y después área intervenida
Carrera 14-No. 27	Se intervino en el carril izquierdo sentido norte - sur, un bache con dimensiones (4.19 x 3.23) + (1.80 x 1.68) al cual se le hizo cambio de base con espesor de 10 cm y carpeta con un espesor de 10 cm	Foto 1. Fl. 433
Carrera 14 No. 26-172	Se intervino en el carril derecho sentido norte - sur un bache con dimensiones de 2.50 x 2.50, al cual se le hizo cambio de base con espesor de 10 cm y carpeta asfáltica con un espesor de 10 cm.	Foto 2. Fl. 434
Carrera 14 No. 27 ^a -11	Se intervino en el carril derecho sentido norte - sur un bache con dimensiones de (2.97*2.42) + (1.80*1.40), la cual se le hizo cambio de base con espesor de 10 cm y carpeta asfáltica con un espesor de 10 cm	Foto 3. Fl. 435
Carrera 14 No. 27-87	Se intervino en el carril derecho sentido norte - sur un bache con dimensiones de 2.55m x 2.72m, al cual se le hizo cambio de base con espesor de 15 cm y carpeta asfáltica con un espesor de 10 cm	Foto 4. Fl. 435
Carrera 14 No. 27 ^a -11	Se intervino en el carril izquierdo sentido norte - sur un bache con dimensiones de (23.7*3.45) + (3.35*7)+(1.40*1), al cual se le hizo cambio de base con espesor de 10 cm y carpeta asfáltica con un espesor de 10 cm	Foto 5 Fl. 436
Carrera 14 No. 27-64	Se intervino en el carril izquierdo sentido norte - sur un bache con dimensiones de (11.6*3.3) + (1.1*3.90), al cual se le hizo cambio de base con espesor de 15 cm y carpeta asfáltica con un espesor de 10 cm	Foto 6, 7 Fl. 437, 438
Calle 28 No. 13-33	Se intervino en el carril derecho sentido norte - sur un bache con dimensiones de 2.60m x 1.60m al cual se le hizo cambio con un espesor de 10 cm	
	Se intervino en el carril derecho sentido norte -sur, un bache con dimensiones de 1.15m x 1.05m, al	Foto 8 Fl. 439

<i>Carrera 14 - Calle 28</i>	<i>cual se le hizo cambio de carpeta asfáltica con un espesor de 10 cm.</i>	
<i>Carrera 14 - Calle 28</i>	<i>Se intervino en el carril izquierdo sentido norte - sur, un bache con dimensiones de 2.89m x 1.25,m al cual se le hizo cambio de carpeta asfáltica con un espesor de 10 cm</i>	<i>Foto 9 Fl. 439</i>

Del mismo modo, se adjuntaron **impresiones de localización general** de la zona en la que se efectuaron parcheos e intervenciones de recuperación respectiva, como lo son la Carrera 14 con Calle 27 y Carrera 14 No. 27-172 (Fl. 441), y la Carrera 14 entre calle 27 y calle 28 del Municipio de Tunja (Fl. 442).

De conformidad con lo anteriormente reseñado, el Despacho verifica que según el Contrato 061 de 2017 y 1057 de 2018, así como los informes de supervisión e interventoría respectivos (Fl. 153-165 y 431-440), fueron llevadas a cabo por parte del Municipio de Tunja acciones tendientes al mantenimiento y recuperación de la vía ubicada en **la carrera 14 entre calles 27 y 28 del Barrio 20 de julio de Tunja**, mediante la modalidad de parcheo y sello asfáltico con renovación de materiales de conformación de estructura, a través de las cuales se rellenaron los baches y se reparó la capa asfáltica de dicho sector, en relación a las grietas longitudinales, transversales, ahuellamientos, piel de cocodrilo, pavimento flexible con fisuras en bloque, desgaste superficial y desgastamiento de la carpeta que presentaba⁹.

En tal sentido, si bien al momento de la interposición de la acción era evidente la falta de mantenimiento y recuperación respecto del referido tramo vial, lo cual tornaba factible que se invocara la vulneración de derechos colectivos por parte del extremo accionante; lo cierto es que en virtud de lo acreditado en el plenario, dicha situación cesó parcialmente en el transcurso de la acción de la referencia, es decir, en lo que corresponde a la pretensión de mantenimiento y recuperación de la vía ubicada en la carrera 14 con calles 27 y 28 del Barrio 20 de julio del Municipio de Tunja, lo que hace predicable la carencia actual de objeto de manera parcial¹⁰.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con el tramo correspondiente a la vía de la **carrera 14 entre calles 28 y 29 del Barrio 20 de julio del Municipio de Tunja**, pues con los elementos probatorios allegados al plenario y reseñados en precedencia, no se acreditan acciones de mantenimiento y recuperación efectuadas por parte del Municipio de Tunja. Ello es así por cuanto, el mismo ente territorial informó que a este tramo vial no es aplicable el mantenimiento mediante la modalidad de parcheo y sello asfáltico con renovación de materiales de conformación de estructura, sino que se requiere la construcción de la estructura total del pavimento, pues al estar conformada con rodadura en pavimento rígido, la recuperación es más dispendiosa por cuanto requiere la demolición de la estructura existente y la construcción de todas las capas del pavimento.

⁹ Según se indica en el Oficio N° 1.10.2-1877 de 24 de noviembre de 2017 (Fl. 153), el formato de registro de daños con apoyo fotográfico de observaciones generadas con el diagnóstico efectuado por la entidad territorial (Fl. 168-170), y Oficio N° 1.10.2-438 de 09 de abril de 2018 (Fl. 320).

¹⁰ Al respecto, puede citarse la sentencia de 04 de septiembre de 2018, proferida por la Sala plena del Consejo de Estado, con ponencia de la Dra Stella Conto Díaz del Castillo, y Radicación número: 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP) SU, en la que en relación a la figura de la carencia actual de objeto y hecho superado en acciones populares, adujo: "CARENCIA ACTUAL DE OBJETO Y HECHO SUPERADO (...) la Sala unifica la jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos: Aun en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción, **es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos**, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la superación de la situación; en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos. El hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos."

Frente a los daños de tal estructura vial, en el **Oficio N° 1.10.2-438 de 09 de abril de 2018** (Fl. 320), el municipio reconoce la existencia de ahuellamientos, fallas tipo fisuras en la junta de construcción entre el pavimento rígido y el pavimento flexible, fallas en las esquinas y afloramiento del agregado, hundimientos, parches, fisuras longitudinales, transversales y en bloque, desgaste superficial de la carpeta, sin que al respecto se hubiere demostrado la realización de las reparaciones necesarias para su recuperación, evidenciándose la afectación de derechos e intereses colectivos, particularmente el relativo al espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, invocado en la demanda.

En efecto, el Despacho no encuentra afectación respecto de los demás derechos e intereses colectivos que fueron invocados por la parte actora, esto es, los relacionados con la seguridad y salubridad pública, y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas dando prevalencia a la calidad de los habitantes; lo anterior por cuanto no se trata de un asunto que ponga en riesgo el orden público (seguridad pública), tampoco que se relacione con la atención en salud o falta de estructuras sanitarias (salubridad pública), y de igual forma, el debate se distancia de la construcción de edificaciones o desarrollo urbanos que irrumpa contra la calidad de vida de los habitantes.

Por el contrario, como se viene señalando, el derecho e interés colectivo que se encuentra vulnerado por parte del Municipio de Tunja dentro del asunto bajo estudio, corresponde al espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, previsto en el literal d) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998 y con fundamento constitucional en el artículo 82 de la Constitución Política; en razón a la falta de mantenimiento y recuperación de la vía ubicada en la Carrera 14 entre calles 28 y 29 del Barrio 20 de julio de Tunja, la cual hace parte de los elementos que conforman el espacio público, y cuya competencia para su preservación le corresponde a la entidad territorial accionada, por estar ubicada en su perímetro urbano, al tenor de lo dispuesto en la Ley 105 de 1993 y Ley 715 de 2001, citadas en precedencia.

En tal sentido, para conjurar la situación, el Despacho ordenará al Municipio de Tunja que a través de la Secretaría de Infraestructura, proceda a establecer técnicamente el estado y obras e intervenciones que requiere la vía ubicada en la Carrera 14 entre calles 28 y 29 del Barrio 20 de julio de Tunja para lograr su recuperación y mantenimiento; luego de lo cual, el ente territorial deberá adelantar las gestiones administrativas, presupuestales y contractuales a las que haya lugar, para efectos de llevar a cabo las obras e intervenciones que indique el referido concepto técnico para los fines ya indicados.

De otra parte, en lo que respecta al **Polideportivo de la Carrera 14 colindante con la Calle 28 del Barrio 20 de julio del Municipio de Tunja**, ha de recordarse que en consideración a la información que fuere allegada por parte del Municipio de Tunja, relacionada con la titularidad del referido bien inmueble cuyo código predial es identificado con el N° 010300950008000 y matrícula inmobiliaria 070-98875, se dispuso mediante sendos oficios requerir la información necesaria a efectos de tener la claridad frente a la titularidad del mismo (fl. 329-331, 339, 348-350), frente a lo cual fue allegado el **oficio N° 0702018ER02630 de 04 de septiembre de 2018 (Fl. 356)**, suscrito por la Coordinadora del Grupo G.T. y Administrativa de la Oficina de la

Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja, mediante el cual remitió el Certificado de Tradición y Libertad del inmueble identificado con N° de matrícula 070-8875 referido en precedencia (Fl. 357), en el que se consignaron los siguientes datos relevantes:

“DIRECCION DEL INMUEBLE Tipo de predio: URBANO:

1) SIN DIRECCION.BARRIO 20 DE JULIO.

MATRICULA ABIERTA

ANOTACION Nro: 1 Fecha 15/9/1978 Radicación 78-5230

DOC: ESCRITURA 1353 DEL 2/8/1978 NOTARÍA 1 DE TUNJA VALOR ACTO: \$10,000

ESPECIFICACION: MODO DE ADQUISICIÓN: 101 COMPRAVENTA

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO

DE: LOPEZ CARDENAS SEVERO DE JESUS

A: ACCION COMUNAL BARRIO 20 DE JULIO, TUNJA ”

A partir de tal circunstancia, fue necesaria la vinculación al asunto de la referencia de Junta de Acción Comunal del Barrio 20 de Julio del Municipio de Tunja, como organización cívica, social y comunitaria de gestión social con personería jurídica¹¹, al ser la propietaria del Polideportivo en cuestión, cuya recuperación y mantenimiento es objeto igualmente de la presente acción.

Al respecto, luego de la notificación respectiva al Presidente de la referida organización (Fl. 366-367) se allegó contestación a través de apoderado judicial, señalando que aunque el bien inmueble es de propiedad de la Junta no ha sido objeto de mantenimiento ante la falta de recursos económicos para el efecto, por lo que refiere haber acudido en varias ocasiones al Municipio de Tunja proponiéndose su cesión, con el objetivo de que se apropiaran las partidas presupuestales necesarias para su mantenimiento, sin que ello hubiese sido posible (Fl. 369-371).

Frente a tal cuestión, ha de mencionarse que aun cuando la organización vinculada señala que en varias oportunidades se ha acudido al Municipio de Tunja para lograr una cesión del Polideportivo de su propiedad, en pro de que la entidad territorial sea quien efectúe el mantenimiento y arreglo que ahora se pretende mediante esta acción, lo cierto es que al plenario no fueron allegados elementos probatorios que permitan dar cuenta de trámite alguno que se haya adelantado a la fecha.

Además, ha de señalarse que la adecuación del escenario deportivo no fue incluida como prioritaria por parte de la comunidad del Barrio 20 de Julio de Tunja a través de su Junta de Acción Comunal, tal como lo menciona la entidad territorial en la contestación de la demanda; en efecto, según lo consignado en el documento de Política Pública de presupuestos participativos del Municipio de Tunja (Cd. Fl. 87 Pág. 12 s.s.), el Barrio 20 de julio de Tunja hizo parte del Sector Suroccidental, y en lo correspondiente al ítem de Infraestructura, espacio público y equipamiento comunitario, dejó la anotación de las siguientes necesidades: *“15. Construcción Salón Comunal, rehabilitación Cra 14 a 16 Calle 25”*. Así mismo, en lo correspondiente al ítem de Educación, salud, recreación y deporte, cultura, turismo, vivienda, desarrollo económico y diversidad, dejó consignada las siguientes necesidades: *“Polideportivo (adecuación)”*. No obstante, en la selección final de las necesidades más apremiantes en conjunto con los demás barrios que hicieron parte del sector Suroccidental, para

¹¹ Tal como lo señala el artículo 8 de la Ley 743 de 2002, por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política en lo referente a los organismos de acción comunal.

efectos de la destinación de la inversión presupuestal, no se establecieron los referidos asuntos como prioridad número uno, sino que lo relacionado con aquellos, aparece de la siguiente forma:

Prioridad	Producto	Barrios
DOS	Pavimentación	Calle 27 y Calle 28, Carrera 18, Calle 26 a Calle 32, Carrera 17 ^a -43 (Vías de la Plaza)
TRES (3.3.)	Resto de vías en orden de votación	Numeral 30 Calle 19, Rehabilitación Carrera 9 ^a con Calle 7 ^a , Pavimentación Transversal 16, 16 ^a con calle 20, pavimentación Carrera 17 ^a entre calles 11 y 12, pavimentación calle 28 entre transversal 15 y carrera 20, rehabilitación carrera 16 con calles 32 y 35, construcción anden carrera 16 con calle 4

Conforme lo anterior, se advierte que le asiste razón al Municipio de Tunja en cuanto a que la comunidad del Barrio 20 de Julio del Municipio de Tunja, no estableció como prioridad en cuanto a su adecuación y arreglo se refiere, el Polideportivo de la Carrera 14 colindante con la Calle 28, pese a ser de su propiedad a través de su Junta de Acción Comunal.

Ahora bien, en este punto resulta relevante señalar que considerando que la titularidad del polideportivo de la carrera 14 colindante con la calle 28 del barrio 20 de julio de Tunja, corresponde a la Junta de Acción comunal del Barrio 20 de Julio del Municipio de Tunja, no puede predicarse una vulneración de los derechos colectivos invocados por parte del ente territorial ante la falta de mantenimiento y arreglo del referido bien inmueble, pues es claro que su propiedad no recae en la entidad territorial demandada y en ese sentido, no es dable la recuperación de un inmueble de carácter privado. Por esa misma vía, ha de señalarse que no puede imponérsele mediante la presente acción la obligación al Municipio de Tunja del mantenimiento y recuperación del polideportivo mediante la inversión de recursos públicos, pues es claro que tal cuestión no se encuentra procedente frente a bienes que no hacen parte del inventario de inmuebles a cargo del Municipio accionado.

Ahora bien, la Junta de Acción Comunal del Barrio 20 de Julio allegó escrito de fecha 29 de abril de 2019 (Fl. 408-413), informando la realización de acciones por parte de la organización para el mejoramiento de las dependencias del Polideportivo; al efecto, se adjuntan una serie de fotografías (Fl. 409-413) que no fueron objeto de tacha y que valoradas en conjunto con los videos allegados al plenario (Fl. 18, 100) permiten evidenciar que se trata del Polideportivo de la carrera 14 colindante con la calle 28 del barrio 20 de julio de Tunja. En este punto, debe recordarse que tal como se citó en las consideraciones precedentes, para la valoración probatoria de este tipo de archivos o documentos representativos, el Consejo de Estado ha señalado que estos podrán ser apreciados y valorados, conforme al reconocimiento realizado por el autor, o en conjunto con otros medios probatorios existentes en el expediente¹².

Respecto de dichos elementos de prueba, se observa en primer término unas fotografías aportadas por la Junta de Acción comunal del Barrio 20 de Julio de Tunja, en relación con el estado de las instalaciones del polideportivo antes del mantenimiento realizado por la organización comunal (Fl. 413), de las cuales se logra evidenciar el desgaste y deterioro en la pintura externa e interna de la estructura que

¹² Al respecto puede citarse la sentencia de 13 de junio de 2013, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Enrique Gil Botero, y radicación número 08001-23-31-000-1997-11812-01 (27353), criterio que igualmente ha sido adoptado por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en sentencia de 11 de mayo de 2017, con ponencia de la Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz, y radicación número 15238-33-39-752-2015-00094-01.

comprende el Polideportivo, así como de las canchas de baloncesto y microfútbol, situación que coincide igualmente con lo que se expone en el video allegado por la parte actora con la demanda (Fl. 18), en donde se observan los mismos deterioros.

Así mismo, se aportan unas fotografías por parte de la organización comunal referida en relación con el estado del polideportivo después del mantenimiento efectuado por dicha organización (Fl. 409-412), con las que se verifica que fueron llevadas a cabo por parte de la Junta de Acción Comunal acciones tendientes a la recuperación del polideportivo, mediante la limpieza, adecuación y pintura externa e interna de sus instalaciones así como de la cancha de baloncesto y microfútbol, frente al desgaste y deterioro que presentaban.

En tal sentido, si bien al momento de la interposición de la acción se evidenció el deterioro del referido polideportivo, lo cierto es que tal situación fue superada en el desarrollo de la presente acción según se relacionó en precedencia tornándose procedente la aplicación de carencia actual de objeto frente a la pretensión de mantenimiento y recuperación del polideportivo de la carrera 14 colindante con la calle 28 del barrio 20 de julio de Tunja, lo cual, en todo caso correspondería a la Junta de Acción comunal, en razón a que tal obligación no es exigible al Municipio de Tunja por ser el polideportivo un bien de carácter privado, cuya titularidad recae justamente en la organización comunal vinculada.

Por último, en lo que tiene que ver con las excepciones propuestas por el Municipio de Tunja relacionadas con la *"Inexistencia de prueba que demuestre omisión por parte del Municipio referente a la afectación del derecho colectivo"* y la *"temporalidad para la ejecución del plan de desarrollo"*, no encuentran vocación de prosperidad; en efecto, respecto de la primera, quedó demostrado que aun cuando se llevaron a cabo gestiones por parte de la entidad territorial accionada para la adecuación y mantenimiento de la vía objeto de la acción -particularmente en lo correspondiente a la Carrera 14 entre calles 27 y 28 del Barrio 20 de Julio -; lo cierto es que las mismas fueron realizadas solamente en el transcurso de la acción, aunado a que en relación a la vía de la carrera 14 entre calles 28 y 29 se omitió la realización de las reparaciones necesarias para su recuperación, evidenciándose la afectación del derecho colectivo al espacio público, su utilización y la defensa de los bienes de uso público.

En relación a la segunda, esto es, la relativa a la temporalidad para la ejecución del plan de desarrollo, tampoco será declarada probada, habida cuenta que aun cuando los planes de desarrollo se orientan a la organización de la gestión de los mandatarios locales, ello no implica una justificación para incumplir los mandatos legales y constitucionales y para el efecto ha de citarse criterio expuesto por el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia de 16 de agosto de 2018 dentro del proceso con radicación número 15001333300720170003601, donde en relación a los planes de desarrollo, se adujo *"...Pero aún más, el cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Constitución y la ley, no pueden ser diferidas o mejor diluidas por la formulación de planes de desarrollo, estos son instrumentos que orientan el cumplimiento de las funciones de los alcaldes y permiten un control de la gestión, pero no es de recibo considerar que pueden aplazar el bienestar que las normas consagran en favor de la ciudadanía. (...) ese documento, en manera alguna, suple el deber de cumplimiento de las funciones legales y constitucionales que ante el juez demuestren*

incumplida la protección de un derecho colectivo, tal compromiso electoral no puede así ser esgrimido para justificar la omisión del deber, más allá de las implicaciones que en el campo político pueda traer...”.

5- De la construcción de la Sede de la Junta de Acción Comunal del Barrio 20 de Julio del Municipio de Tunja.

Dentro del escrito de alegatos de conclusión, los actores populares solicitan que si se estimare la adopción de medidas de protección respecto del Polideportivo del Barrio 20 de Julio de Tunja, se profiera fallo ultra/extra petita, ordenando a la entidad accionada la construcción de la Sede de la Junta de Acción Comunal del Barrio 20 de Julio de Tunja, dado que la pretensión tercera de la demanda está destinada a la recuperación, reconstrucción y arreglo del polideportivo, el cual, según su dicho, es una infraestructura que es parte de la sede de la Junta, la cual se inició pero no se culminó.

Sobre tal aspecto, señala la parte actora que la contraparte ha tenido oportunidad de defensa y contradicción, y que pese a no ser un aspecto expreso de la acción si tiene relación inescindible con los hechos y pretensiones, así como con los derechos invocados, para lo cual trae a colación providencia de 10 de octubre de 2018 del Tribunal Administrativo de Boyacá en el proceso N° 15001333300920170004701 y del Consejo de Estado de fecha 05 de junio de 2018 en relación con la potestad del juez constitucional para proferir fallos ultra y extra petita en estas acciones.

Pues bien, debe señalar el Despacho que los pronunciamientos jurisprudenciales invocados por la actora¹³, aluden a la regla de flexibilización del principio de congruencia que en este tipo de asuntos constitucionales se presenta frente a derechos colectivos que no han sido invocados como vulnerados, siempre que guarden estrecha y directa relación con los que sí han tenido solicitud expresa de protección en la demanda y frente a los que el extremo demandado haya tenido la oportunidad de pronunciarse en el proceso, pues tal cuestión no puede implicar el desconocimiento del derecho de contradicción y defensa.

Al respecto, frente al caso concreto, el Despacho considera que no se dan los presupuestos necesarios para proceder a proferir una decisión extra y ultra petita, en el sentido de ordenar a la entidad accionada -Municipio de Tunja- la construcción de la Sede de la Junta de Acción Comunal del Barrio 20 de Julio, que según aduce la parte actora es parte de la infraestructura del polideportivo, pues aquí el objeto de la litis es la recuperación y mantenimiento de la vía ubicada en la Carrera 14 entre Calles 27, 28 y 29 y del Polideportivo de la Carrera 14 colindante con la Calle 28 del Barrio 20 de julio del Municipio de Tunja; es claro que no se invocó en la demanda y tampoco se

¹³ Providencia de 10 de octubre de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá en el proceso N° 15001333300920170004701. A través del portal web establecido por la Rama Judicial <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-boyaca/206>

Sentencia de 05 de junio de 2018, proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio y Radicación número: 15001-33-31-001-2004-01647-01(SU)(REV-AP), en la que en relación al principio de congruencia y las facultades de proferir fallos extra y ultra petita en acciones populares, adujo la siguiente explicación: “(...) el juez de la acción popular puede pronunciarse sobre derechos colectivos que no han sido invocados en la demanda como vulnerados o amenazados, siempre y cuando tengan una estrecha relación con los derechos respecto de los cuales sí haya existido una solicitud expresa de protección y cuando la parte demandada se haya pronunciado sobre ellos a lo largo del proceso, es decir, que haya podido ejercer su derecho de defensa. (...) se reitera que los amplios poderes del juez popular no pueden exceder los límites establecidos en la demanda por el actor a la hora de establecer la causa petendi a la cual queda atada el proceso en general. En conclusión, dentro de los procesos de acción popular, la flexibilización del principio de congruencia en beneficio de la protección de derechos e intereses colectivos no puede implicar el desconocimiento del derecho de contradicción y de defensa de la parte demandada. Por lo tanto, el juez popular puede pronunciarse respecto de derechos colectivos que no han sido invocados en la demanda como vulnerados o amenazados siempre y cuando, éstos 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 frente a los cuales la parte demandada haya tenido la oportunidad de pronunciarse a lo largo del proceso, es decir, frente a los cuales pueda verificarse que conoció y pudo presentar argumentos de defensa. (...)”

deriva de los hechos de la demanda y de las pruebas allegadas que para la protección de los derechos colectivos en cuestión deba ordenarse la construcción de la sede de la Junta de Acción Comunal del Barrio 20 de Julio, como quiera que tal edificación resulta ajena a los fundamentos fácticos y pretensiones de la demanda de la referencia. En tal sentido, la solicitud de fallo ultra/extra petita en relación a la construcción de la Sede de la Junta de Acción Comunal del Barrio 20 de Julio de Tunja, será negada.

6.- Publicación de esta decisión en un diario de amplia circulación nacional:

Haciendo una interpretación extensiva del artículo 27 de la Ley 472 de 1998¹⁴, y dando aplicación al precedente vertical del Tribunal Administrativo de Boyacá¹⁵, se ordenará la publicación de esta decisión en un diario de amplia circulación nacional a costa de la parte demandada MUNICIPIO DE TUNJA, considerando que el *“carácter público de las acciones populares, implica que su ejercicio supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos. La publicidad de la sentencia entonces, asegura la efectividad del principio del Estado social de derecho y en particular, uno de los fines esenciales del Estado, como lo es el de garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, favoreciendo a toda la comunidad y también a la administración de justicia, pues evita que ésta se desgaste con un nuevo proceso por los mismos hechos y contra la misma persona.”*¹⁶

7.- Aceptación de renuncia de poder y reconocimiento de personería jurídica:

Se observa que a folio 463 se allega memorial de renuncia de poder por parte del Abogado CIRO ANDRES ALBA CALIXTO, identificado con C.C. N° 7.178.350 de Tunja, y portador de la T.P. N° 210.008 del C. S. de la J., quien actúa como apoderado judicial del Municipio de Tunja, allegando la respectiva comunicación a la entidad territorial conforme lo dispone el artículo 76 del C.G.P. (Fl. 464-471), razón por la cual, se procederá a su aceptación.

Así mismo, se observa que a folio 472 del plenario se allega memorial por parte de MÓNICA PAOLA SIABATO BENAVIDES, quien actúa en calidad de Secretaria Jurídica y apoderada general del Alcalde del Municipio de Tunja según funciones Delegadas mediante Decreto 0245 de 19 de septiembre de 2018 (Fl. 397-405); mediante el cual confiere poder al abogado WILLIAM ADOLFO FARFÁN NIETO, identificado con C.C. N° 7.171.624 de Tunja y T.P. N° 226.725 del C. S. de la J., para actuar en representación del Municipio de Tunja, razón por la cual se le reconocerá personería jurídica para actuar, como quiera que cumple con lo previsto en el artículo 160 del CPACA, en concordancia con los artículos 73 a 77 de CGP.

8.- Costas:

En relación a la condena en costas y agencias en derecho, ha de tenerse en cuenta que de manera reciente, el Consejo de Estado unificó la jurisprudencia en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de las costas, así¹⁷:

¹⁴ ARTICULO 27. PACTO DE CUMPLIMIENTO.” La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas.”

¹⁵ Tribunal Administrativo de Boyacá. Sentencia de 14 de febrero de dos mil diecinueve (2019), M.P. Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz, expediente No. 15001-33-33-007-2016-00125-01

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Consejo de Estado, sentencia de unificación, 06 de agosto de 2019, Radicado: 15001-33-33-007-2017-00036-01.

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

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

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

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

2.5 En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación, conforme con lo previsto en el artículo 366 del Código general del Proceso.

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

Por consiguiente, se considera procedente dar aplicación a los parámetros fijados por el Consejo de Estado en sede de unificación y consecuentemente, se procederá a condenar en costas al MUNICIPIO DE TUNJA, siempre que en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, ordenando por Secretaría la liquidación respectiva, en los términos del artículo 366 del C.G.P.

Para efectos de lo anterior, atendiendo a la naturaleza del asunto y a la gestión adelantada por los actores populares, el Despacho en virtud de lo establecido en los artículos 1, 2, 4 y 5 del Acuerdo PSAA16 -10554 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, fijará como agencias en derecho un (01) SMMLV, dado que se trata de un proceso que carece de cuantía asimilable por analogía a los procesos de primera instancia para efectos de las tarifas establecidas en dicha normativa.

DECISION:

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: AMPARAR los derechos colectivos al espacio público, su utilización y la defensa de los bienes de uso público de los habitantes del Barrio 20 de Julio del Municipio de Tunja, por las razones expuestas en las motivaciones precedentes.

SEGUNDO: ORDENAR al **MUNICIPIO DE TUNJA** que en un término máximo de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta providencia, y a través de la **Secretaría de Infraestructura**, proceda a emitir concepto técnico en relación al estado, obras e intervenciones que requiere la vía ubicada en la Carrera 14 entre calles 28 y 29 del Barrio 20 de julio de Tunja para lograr su recuperación y mantenimiento.

TERCERO: ORDENAR al **MUNICIPIO DE TUNJA** que dentro de los cuatro (04) meses siguientes al vencimiento del plazo indicado en el numeral segundo de esta providencia, realice las gestiones administrativas, presupuestales y contractuales a las que haya lugar y ejecute las obras e intervenciones necesarias de acuerdo con el concepto técnico previamente emitido en los términos del numeral anterior.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en las motivaciones precedentes.

QUINTO: NEGAR la solicitud de fallo extra/ultra petita elevada por la parte actora, por las razones expuestas en las motivaciones precedentes.

SEXTO: ORDENAR al **MUNICIPIO DE TUNJA**, que a su costa, publique en un diario de amplia circulación nacional, la parte resolutive de este fallo.

SÉPTIMO: CONDENAR al **MUNICIPIO DE TUNJA** a pagar las costas procesales, cuya liquidación deberá efectuarse por la Secretaría del Despacho en los términos previstos en el artículo 366 del C.G.P.

OCTAVO: Como agencias en derecho, se fija un (01) S.M.M.L.V.

NOVENO: Para la verificación del cumplimiento de esta sentencia, **CONFORMAR** un **COMITÉ** integrado por: Delegado de Defensoría del Pueblo, Alcalde del Municipio de Tunja, Secretario de Infraestructura del Municipio de Tunja, actores populares y Agente del Ministerio Público Delegado ante este Despacho.

DÉCIMO: ACEPTAR la renuncia al poder para representar a la parte demandada Municipio de Tunja, presentada por el Abogado CIRO ANDRÉS ALBA CALIXTO, identificado con C.C. N° 7.178.350 de Tunja, y portador de la T.P. N° 210.008 del C. S. de la Jud.

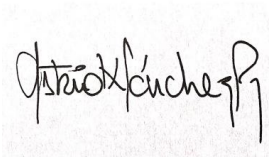
DÉCIMO PRIMERO: RECONOCER personería jurídica al abogado WILLIAM ADOLFO FARFÁN NIETO, identificado con C.C. N° 7.171.624 de Tunja y T.P. N° 226.725 del C. S. de la Jud., para actuar en representación del Municipio de Tunja, como quiera que el poder conferido obrante a folio 472 del expediente cumple con lo previsto en el artículo 160 del CPACA, en concordancia con los artículos 73 a 77 de CGP.

DÉCIMO SEGUNDO: ENVIAR una copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para los efectos previstos en el artículo 80 de la ley 472 de 1998.

DÉCIMO TERCERO: De conformidad con lo dispuesto en el **numeral 5.5 del artículo quinto del Acuerdo PCSJA20-11549**¹⁸ proferido por el Consejo Superior de la Judicatura el 07 de mayo de 2020, la notificación de esta providencia se hará de manera electrónica, pero los términos para su control o impugnación seguirán suspendidos hasta tanto el Consejo Superior de la Judicatura lo disponga.

DÉCIMO CUARTO: Ejecutoriada esta providencia y previas las constancias del caso, **ARCHIVAR** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



ASTRID XIMENA SÁNCHEZ PÁEZ
JUEZ

MR

¹⁸ "Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor".