



República de Colombia  
Rama Judicial del Poder Público  
Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja  
Correo institucional: [j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Tunja, 14 SEP 2017

**DEMANDANTE:** YESID FIGUEROA GARCIA  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE TUNJA  
**RADICACIÓN:** 150013331014-2016-00065-00  
**MEDIO DE CONTROL:** POPULAR

Previo el agotamiento de las etapas procesales precedentes y no existiendo vicios o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede este Despacho a proferir sentencia del medio de control de la referencia de conformidad con el artículo 34 de la ley 472/98.

**I. ANTECEDENTES**

El señor **YESID FIGUEROA GARCIA**, en ejercicio del medio de control **ACCION POPULAR**, de que trata el artículo 144 del CPACA, formula demanda contra el **MUNICIPIO DE TUNJA**, a efectos de demandar la protección de derechos colectivos que refieren a la salubridad y seguridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, defensa de patrimonio público, derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, a la realización de construcciones edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes; lo anterior, en razón al precario estado el puente peatonal ubicado en la Avenida Oriental con Calle 11.

**A. PRETENSIONES (fl. 3-4)**

En las pretensiones el actor solicita dentro del objeto de la presente acción popular lo siguiente:

1. Vincule a la presente acción a la Defensoría del Pueblo para que coadyuve con las resultas de la presente.
2. Ordene la protección de los derechos e interés colectivos indilgados en la presente demanda.
3. De contera con lo precedente Ordene a la parte demandada adoptar todas y cada una de las medidas de orden administrativo, fiscal, presupuestal, contractual y de la ejecución y recuperación del Puente Peonatal ubicado en



356

la Avenida Oriental con Calle 11, fijando para el evento un término judicial perentorio para la realización de las mismas.

4. Ordene a la demandada la recuperación y reconstrucción integral del Puente Peatonal ubicado en la Avenida Oriental con Calle 11.
5. Exhorte a la demandada a velar por el mantenimiento de los puentes peatonales de la Ciudad en procura de garantizar los derechos e intereses colectivos de los habitantes de la Ciudad, su integridad física y la vida.
6. Las demás que el Despacho considere necesarias.

**B. HECHOS (fl. 1-2)**

1. Señala el actor popular, que en calidad de habitante de la zona colindante con el Puente Peatonal ubicado en la Avenida Oriental con Calle 11, de esta Ciudad, tales como el Barrio Aquimín y San Laureano, han presenciado, el precario y pésimo estado estructural de aquel, que amenaza con causar un perjuicio grave, inminente e irremediable a la integridad física y a la vida de los habitantes del sector y de quienes matutinemente deambulan por el mismo, que en su mayoría son estudiantes y niños, que en caso extremo podría causar la muerte de una persona y por ende el originar causas o litigios que motiven el resarcimiento patrimonial del Estado por los hechos operaciones u omisiones administrativas ante los jueces y con ello afectar el patrimonio público.
2. Dicho puente viene en tal estado desde hace más de un año sin contar con una intervención seria y responsable de la administración municipal en su mejoramiento y reconstrucción; por estos motivos la misma comunidad colocó señales de advertencia para no utilizar el puente por su precario estado estructural, lo que ocasionó que los transeúnte del sector tengan que atravesar la Avenida Oriental arriesgando su integridad personal y su vida, teniendo en cuenta que por su puesto la mayoría son estudiantes y niños que tienen que arriesgarse atravesando la avenida por el desuso del puente.
3. De esta manera el actor señala que presentó Derecho de Petición, como requisito previo para el inicio de esta acción popular en fecha 31 de Marzo de 2016, dentro del Radicado N<sup>o</sup> 1.3.8-4 /2016 E76085, con el objeto de dar a conocer lo esbozado y solicitar la adopción de todas las medidas necesaria y urgentes de orden contractual y administrativo para el mantenimiento y



construcción del Puente Peatonal ubicado en la Avenida Oriental con Calle 11, en procura de garantizar la protección de derecho de orden colectivo como los acá esgrimidos y desarrollados.

4. En respuesta a dicho requerimiento en oficio adiado el 13 de Abril de 2016 el Secretario de Infraestructura de la Alcaldía de Tunja, informa al actor que debido a las circunstancias precarias y el mal estado del Puente Peatonal ubicado en la Avenida Oriental con Calle 11, en efecto existe un proyecto para la construcción de dicho puente peatonal por un valor de \$557.345.872, que sería ejecutado con recursos propios del Municipio de Tunja, así mismo que está pendiente la expedición de la viabilidad de registro de banco proyectos y de cartera se procedería al proceso de contratación y ejecución de la obra.
5. Pese a ello el estado del puente es lamentable y amenaza de forma directa la integridad física y vida de los transeúntes y habitantes requeridos por parte de la administración municipal una intervención urgente, improrrogable e inmediata para la protección de los derechos de orden colectivo y de orden esencialmente iusfundamental que hace imprescindible y necesaria la intervención de la autoridad judicial a través de este proceso.

### C. NORMAS VIOLADAS

Señala el actor que se fundamenta en el artículo 88 de la Constitución Política de 1991, que puso a disposición de los ciudadanos una herramienta judicial que procura la protección efectiva e inmediata de los derechos e intereses colectivos, como lo es la acción popular, que a diferencia de la acción de tutela busca el restablecimiento, cese o ejecución de acciones, hechos y omisiones de la administración del estado y los particulares que por disposición legal presten un servicio público, determinando la Carta Constitucional cuáles son los derechos de orden colectivo como la protección del patrimonio público, el espacio público, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el medio ambiente, la libre competencia económica, difiriendo a la ley el desarrollo de esta acción constitucional; es así como el legislador en uso de la atribución diferida por la Carta Constitucional adopto la Ley 472 de 1998, que desarrolla de forma precisa este mecanismo de protección constitucional de los derechos colectivos en todos los aspectos de orden procesal y sustancial.



358

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

En fecha 19 de mayo de 2016, se presentó la acción popular (fls. 10). Por auto de 24 de mayo de 2016, fue admitida ordenándose la vinculación de la ANI, INVIAS y CSS CONSTRUCTORES S.A (fls 12-13 vto) y se envió copia de la demanda a ala DEFENSORIA DEL PUEBLO; en fecha 01 de junio de 2016 fue notificada la demanda a las partes (fls. 18 y ss).

Una vez allegada la publicación respectiva, en fecha 22 de agosto 2016 el despacho fija fecha para realizar la audiencia de pacto de cumplimiento (fl. 132). Mediante auto de fecha 22 de agosto de 2016, se fijó fecha para la audiencia de pacto de cumplimiento (fl.131 y ss).

Posteriormente el 20 de octubre de 2017, el señor Juez de la época se declara impedido conforme a las causales del artículo 141 de C.G.P, numeral 6 (fls:137-138); se ordena que se remita el proceso de la referencia en el estado en que se encuentra, al Juzgado Quince Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja; Posteriormente en fecha 10 de noviembre de 2016, se avoca nuevamente conocimiento del asunto y se fija fecha para pacto. Así en fecha 01 de febrero de 2017 se realiza la audiencia de pacto de cumplimiento, sin contar con la asistencia del actor popular, razón por la cual se declara fallida (fls. 192-193).

En auto de fecha 9 de marzo de 2017, se decretan las pruebas (206-207). Finalmente en fecha 02 de mayo de 2017 se corrió traslado para alegar de conclusión a (fl.225).

## III. MEDIDA CAUTELAR

En el escrito de la demanda, el actor popular solicito una medida cautelar. Así el despacho en providencia de fecha 24 de mayo de 2016, corrió traslado a la parte demandada de conformidad con artículo 233 del C.P.A.C.A. (fls. 14 cuaderno MC). Seguidamente el 22 de agosto de 2016 el Despacho niega la medida cautelar a (fl: 88-92 vto).

En fecha 15 septiembre de 2016 el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, decide un recurso de reposición impetrado pro el actor popular, y se repone el auto de fecha 22 de agosto de 2016, se decreta la medida cautelar ,



359

tendiente a garantizar el tránsito seguro de los peatones de la zona. Así mismo se ordenó al INVIAS, ANI Y CSS CONSTRUCTORES S.A para que en el menor tiempo realice las gestiones administrativas (fl: 104- 108 vto).

Posteriormente en auto de fecha 07 de diciembre de 2016 el Despacho requiere al Municipio de Tunja para dar cumplimiento a la medida cautelar decretada el 15 de septiembre de 2016, así como INVIAS, ANI y CSS CONSTRUCTORES S.A a (fl:116) . Así mismo en fecha 9 de marzo de 2017, el despacho procedió a Modificar la Medida cautelar ordenada (fl.204-206).

Una vez se allegan los informes respectivos, mediante auto de fecha 02 de mayo de 2017 el Despacho requiere al Municipio de Tunja, dar cumplimiento definitivo a la medida cautelar (fl: 250-252) , también en auto del 01 de junio de 2017 se pone en conocimiento la información que se aporta y se requiere por última vez al Municipio de Tunja (fl. 260 y vto).

El 15 de junio de 2017 el Despacho resuelve no dar inicio al Incidente de Desacato solicitado por el autor popular a (fl: 276).

Mediante autos de fechas 14 y 31 de agosto de 2015, (fls. 345 y ss), el despacho ordeno tener pruebas de oficio.

#### IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

- MUNICIPIO DE TUNJA (fls. 47-51)

A través de su apoderado, la entidad demandada, contestó la presente Acción popular, en los siguientes términos:

Frente a los hechos consideró que el puente objeto de la acción presenta en algunas de sus secciones falencias que requieren intervención, señala que hoy en día existe un proyecto viabilizado. Se opone a las pretensiones de la acción, en tanto carecen de procedencia por ya haberse tramitado una acción popular en ese sentido.



Como razones de defensa argumenta que no hay duda que el puente objeto de debate tiene un desgaste que amerita intervención, pero además que se debe tener en cuenta que en el Juzgado Sexto Administrativo de Tunja, se adelantó una Acción popular radicada con el No 15000233100020032775 el cual fue fallado en primera instancia el 26 de abril de 2007 y en segunda instancia el 22 de septiembre de 2010. De lo anterior colige que ya ha sido tramitada una acción popular con el mismo propósito, lo que generaría una doble actuación judicial, con los mismos antecedentes, hechos y pretensiones, que causarían un desgaste no solamente para la administración de Justicia sino para los intervinientes.

En acatamiento a estas providencias el municipio de Tunja, ha realizado gestiones tendientes a proteger derechos colectivos de los ciudadanos proyectando la construcción de un puente peatonal que cumpla con las especificaciones técnicas requeridas.

Formula como excepción la **COSA JUZGADA**, en la medida en que lo debatido aquí ya fue objeto de litis en la acción popular adelantada en el Juzgado Sexto Administrativo de Tunja, razón por la cual solicita se desestimen las pretensiones de la demanda.

- **INVIAS (fls. 98-100)**

Dentro del término legal, contesta el medio de control de la referencia, a través de su apoderado, indicando que es el municipio de Tunja, el que debe entrar a responder por las pretensiones de la demanda respecto de la ejecución de obras de mantenimiento del puente ubicado en la Avenida oriental con Calle 11, adicionalmente señala que la vía se encuentra en concesión por lo que se debe excluir la Invias de toda responsabilidad frente la conservación, cuidado, mantenimiento de la carretera y de la infraestructura adyacente o accesoria a esta. Respecto de las pretensiones solicita denegarlas en su totalidad.

Señala como excepción la **FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA DEL INVIAS.**

- **CSS CONSTRUCTORES S.A:**

Guardó silencio.



- **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA- ANI (fls. 112- 125)**

Mediante apoderada la entidad contesto, señalando que no le constan los hechos, al respecto indica que el INVIAS celebro contrato de Concesión con el consorcio Solarte Sorlarte (hoy CSS Constructores S.A), cuyo objeto se encuentra entre ellos el paso urbano de Tunja, estableciendo que su alcance se limitaría a la rehabilitación de la calzada, advirtiéndose que el puente en mención existía antes del inicio de la concesión, no siendo del resorte de la concesión el mantenimiento de dichas estructuras, si no de la autoridad municipal como efectivamente se señaló en la demanda.

Señala como excepciones: **EL SUPUESTO AGRAVIO NO SE ENCUENTRA EN CABEZA DE LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI, FALTA DE AGOTAMIENTO DE REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD, INEXISTENCIA DE AMENAZA O VULNERACIÓN A LOS DERECHOS COLECTIVOS, LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE AL DEMANDANTE.**

#### V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

- **ACTOR POPULAR (fls. 269-273)**

Dentro de su escrito de alegatos, el actor popular hace un recuento de lo solicitado en el proceso y lo que se obtuvo a lo largo de toda la actuación, no desconoce el fallo que profirió en su momento el Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad de Tunja; no obstante solicita que se tomen las medidas respectivas para que se logre proteger los derechos colectivos, y la seguridad de los transeúntes de la zona.

Solicita que al momento de proferir sentencia, se ordene al municipio la demolición de las escaleras, de la zona donde estaba el puente, la construcción de acuerdo a lo ordenado por el juzgado Sexto Administrativo de Tunja, en un término perentorio, la adopción de medidas precisas de prevención, el establecimiento de señales de seguridad y tránsito, o la colocación de una semáforo en la avenida oriental, así como la ratificación y reforzamiento de las medidas cautelares, ordenadas dentro de la causa teniendo como fundamento las pruebas que allego en el memorial de apertura del incidente de desacato.



362

Finalmente, solicita se condene en costas procesales y agencias en derecho, al Municipio de Tunja, conforme al C.G.P, norma la cual se acude por disposición del art. 38 de la ley 472 de 1998, lo anterior como reconocimiento por los gastos que el actor asumió para el trámite del proceso, y a su vez las agencias en derecho por haber vencido a la accionada, como es de su conocimiento el incentivo fue derogado, por el legislador, lo que no excluye el reconocimiento de las costas pedidas como la ha ordenado la corte Constitucional, cuando efectuó el control de constitucionalidad de la ley 1425 de 2010, así como los pronunciamientos del Consejo de Estado.

- **MUNICIPIO DE TUNJA:**

Guardó silencio

- **INVIAS (fl. 267-268):**

Reitera sus argumentos expuestos en la contestación de la demanda, pues claramente las acción u omisiones, fundamento de la presente acción popular son atribuidas y/o endilgadas a una entidad diferente al INVIAS, ya que se centra el litigio en señalar que el Municipio no adelantó las obras de mantenimiento y conservación en el puente peatonal ubicado en la Avenida oriental con Calle 11, generando con ello la vulneración a los derechos colectivos como la seguridad y salubridad pública.

Adicional, la vía Briceño- Tunja- Sogamoso, fue cedida a título gratuito al INCO hoy ANI, el contrato de concesión con CSS Constructores, pero las obras pretendidas no están en la infraestructura a cargo del Invias. También se acreditó certificación del secretario de Infraestructura de Municipio, por medio del cual, señaló que ya se formuló proyecto para la construcción de un nuevo puente peatonal. Así mismo se acreditó copia de la formulación del proyecto, de la Interventoría técnica, administrativa, financiera, legal, ambiental y social del proyecto. Conforme a lo expuesto solicita se declare probada la excepción de Falta de Legitimación en la causa por pasiva de la entidad y se absuelva de todo cargo.

- **ANI (fls. 274- 280):**

Señala sus argumentos de la contestación, considera que de lo acreditado en el expediente está configurada la excepción de falta de legitimación en la causa por





pasiva de la ANI; por cuanto quedo efectivamente acreditado a lo largo del contradictorio que la obligación de mantenimiento, rehabilitación y todas aquellas encaminadas, a la conservación del puente peatonal ubicado en la Avenida oriental con Calle 11 , recaen única y exclusivamente en la autoridad municipal, que para este caso corresponde al Municipio de Tunja, ya que dicha estructura no se encuentra dentro del alcance del objeto del contrato de concesión 0377 de 2002.

Resalta que dentro de las funciones de la ANI, no se encuentra de manera expresa e inequívoca la de ejecutar y adelantar obras de construcción, reconstrucción o rehabilitación, de obras de infraestructura, pues la ANI se encarga únicamente de la administración de los contratos de concesión, mediante los cuales el concesionario obtiene una remuneración por la materialización de unos proyectos de infraestructura, siendo este último el ejecutor directo de tales proyectos.

Adicionalmente en el Contrato de concesión, la recuperación del puente peatonal objeto del presente trámite no se encuentra previsto, en el clausurado contractual, pues es en cabeza del Municipio de Tunja, que esta obligación, pues esa estructura se construyó con anterioridad al contrato y sumado a lo anterior no hace parte del objeto contractual.

Concluye, que está probada la excepción de Falta de legitimación en la causa por pasiva de la ANI, así mismo el objeto de este proceso no hace parte de las funciones de la ANI, luego no existe medios de convicción que den cuenta que la entidad haya amenazado y/o vulnerado los derechos colectivos. El supuesto agravio no se encuentra en cabeza de la ANI, si no por disposición del art. 1 literal d del decreto 80 de 1987, aunado al art 311 de la C.P, está en cabeza del Municipio de Tunja.

- **MINISTERIO PÚBLICO (fls. 282-286)**

La Procuradora 69 Judicial I para Asuntos Administrativos de Tunja, allegó concepto de fondo, inicio haciendo un recuento de las tesis de la partes, se pronunció frente a las excepciones de Cosa juzgada y falta de legitimación en la causa por pasiva. Señaló al respecto que la primera de las excepciones no se configuró por cuanto el objeto y al causa son diferentes. En cuanto a la legitimación en la causa por pasiva, considera que es el Municipio de Tunja llamado a responder.



Frente a los derechos colectivos y el material probatorio aportado al proceso, señaló en el caso concretó que el puente peatonal ubicado en la avenida oriental con Calle 11 de Tunja, fue retirado y permanecen solo las escaleras de acceso, por tal razón no considera que se configure un hecho superado, por cuanto la situación fáctica que dio origen a la acción aún persiste, pues los peatones que transitan por la vía se encuentran en peligro, ya que siguen atravesando la vía sin ningún tipo de seguridad.

Considera que es manifiesta por parte del Municipio de Tunja, la vulneración de los derechos colectivos al patrimonio público, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente ya la realización de construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Hace relación al peligro constante en que se encuentran los peatones, y a que en la zona no se encuentran agentes de tránsito para garantizar el paso seguro de los habitantes, así mismo que a pesar de haberse suscrito un contrato para la instalación de un nuevo puente peatonal, se advierte que a la fecha aún no se ha dado inicio a la obra, por cuanto no se ha contratado la Interventoría respectiva. Concluyó que ante la vulneración de los derechos colectivos y la manifestación del municipio de que es más oneroso la instalación de semáforos, se debe ordenar que se ejecute el contrato para la instalación del nuevo puente peatonal, y se tomen las medidas de seguridad respectiva para los peatones.

#### V. PRUEBAS

Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes y que por lo tanto se incorporaron al expediente como pruebas legalmente recaudadas y allegadas a la actuación procesal, razón por la cual se valorarán en conjunto, para soportar la decisión que en derecho corresponda:

- **PRUEBAS APORTADAS CON LA DEMANDA:**

- Copia del derecho de petición dirigido a la Alcaldía de Tunja, con radicado de fecha 31 de marzo de 2016, mediante el cual el actor pone en

365



conocimiento la problemática del puente peatonal avenida oriental con calle 11 (fl. 6-8)

- Oficio de fecha 13 de abril de 2016, mediante el cual el MUNICIPIO DE TUNJA a través del Secretario de Infraestructura emite respuesta al derecho de petición (FL. 9).

• **PRUEBAS APORTADAS CON LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:**

- Copia de las sentencias de primera y de segunda instancia, dictada en el proceso de Acción Popular radicada bajo el N° 2003-2775 en el Juzgado sexto Administrativo del circuito de Tunja (fls. 52.-82).
- Copia de la formulación del proyecto "Construcción *puente peatonal avenida oriental con calle 11 del Municipio de Tunja*" (fls. 83-91).
- Copia del formato viabilidad técnica proyectos de inversión (fls. 92-93).
- Copia del formato de socialización del proyecto (fls. 94-95).
- Copia del formato de radicación del proyecto con fecha 7 de abril de 2016 (fl. 96).
- Copia del Oficio de fecha 7 de febrero de 2012, mediante el cual el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE TUNJA, solicita al Alcalde de Tunja informe del cumplimiento del fallo (fl. 97).
- Copia de la Resolución N° 003045 de 2003 mediante el cual se cede y subroga el contrato N°377 de 2002 al INCO, se allega copia de las notificaciones de la resolución (fls. 101-103).



- Certificación de fecha 14 de junio de 2016, mediante el cual se señala que el Puente peatonal localizado en la Avenida oriental con Calle 11 de la ciudad de Tunja, no se encuentra a cargo del INVIAS. (fl. 104 y 67 de la medida c).
- Informe de interventoría (fl. 126-127).
- CD que contiene cinco archivos, relacionados con el Contrato N°377 de 2002(fl. 128).
- **PRUEBAS APORTADAS EN AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO:**
  - Copia del Contrato N° 1013 de fecha 29 de diciembre de 2016, suscrito entre el **MUNICIPIO DE TUNJA** y el **CONSORCIO PUENTE PEATONAL ORIENTAL**, cuyo objeto es la **CONSTRUCCION DEL PUENTE PEATONAL SOBRE LA AVENIDA ORIENTAL CON CALLE 11 DEL MUNICIPIO DE TUNJA**. visible a folios 186 a 191.
  - Copia del Decreto 77 de 1987, aportado por el Invias a folios 195 a 204.
- **PRUEBAS CON OCASIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR:**
  - Copia de las sentencias de primera instancia, dictada en el proceso de Acción Popular radicada bajo el N° 2003-2775 en el Juzgado sexto Administrativo del circuito de Tunja (fls. 19 a 38 cuaderno de medida cautelar).
  - Copia del oficio dirigido al Juzgado sexto Administrativo de Tunja, de fecha 26 de febrero de 2016 (fl. 39 a 41, cuaderno mc)
  - Reporte consulta de procesos de la rama judicial (fl. 81 a 87 cuaderno mc).
  - DVD que contiene video aportado por la parte actora (fl. 97, 101, 120, 249, Y 267 cuaderno mc ).

367



- Documentales aportadas por la ANI, en razón al requerimiento respecto del cumplimiento de la medida cautelar (fl. 124 a 124 a 157 y 161 a 177, cuaderno mc)
- Documentales aportadas por el Municipio de Tunja, en cumplimiento a la medida cautelar (fl. 192 a 203, 218-244, 255-258, 269-273 cuaderno mc)

- **PRUEBAS DECRETADAS:**

- Oficio suscrito por el **Secretario de Infraestructura del Municipio de Tunja**, donde remite informe del estado del trámite actual del proceso de contratación y la ejecución del proyecto, de construcción del puente peatonal ubicado en la Avenida oriental con Calle 11, con los soportes de contratación (fls. 212-223)

- **PRUEBAS DE OFICIO:**

- Copia del Acta de inicio al contrato N°1013 de 2016, con fecha del 03 de agosto de 2017, y fotografías del sector (fls. 342-344).
- Video aportado por el actor popular de fecha 15 de agosto de 2017, contiene dos DVD (fls. 350).

## VI. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

### A. PROBLEMA JURÍDICO

El debate jurídico se contrae a determinar en este caso, la supuesta vulneración de los derechos colectivos previstos en los **literales e), g), h), l), y m)** del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, por la presunta omisión de la entidad territorial accionada, de efectuar el mantenimiento respectivo del puente peatonal ubicado en la Avenida Oriental con Calle 11, puente que debido a su precario estado no se garantiza la seguridad de los transeúntes del sector.

## B. TESIS

- **Tesis Argumentativa del Demandante:**

*Indica que el Municipio de Tunja, ha vulnerado los derechos colectivos invocados, que refieren a la salubridad y seguridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, defensa de patrimonio público, derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, a la realización de construcciones edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes; por cuanto si bien con ocasión la medida cautelar tramitada en esta acción se logró el desmonte del puente peatonal ubicado en la Avenida Oriental con Calle 11, que presentaba un peligro para los peatones del sector, debido a su deterioro. No obstante, a la fecha aún no se ha terminado su desmonte pues quedó parte de su estructura, adicionalmente los peatones deben cruzar por la avenida y exponerse a un constante peligro. Solicita que se ordene al municipio la demolición de las escaleras, de la zona donde estaba el puente, la construcción de acuerdo a lo ordenado por el juzgado Sexto Administrativo de Tunja, en un término perentorio, la adopción de medidas precisas de prevención, el establecimiento de señales de seguridad y tránsito, o la colocación de una semáforo en la avenida oriental, así como la ratificación y reforzamiento de las medidas cautelares, ordenadas dentro de la causa teniendo como fundamento las pruebas que allego en el memorial de apertura del incidente de desacato.*

*Finalmente solicita se condene en costas procesales y agencias en derecho, al Municipio de Tunja, conforme al C.G.P, norma la cual se acude por disposición del art. 38 de la ley 472 de 1998, lo anterior como reconocimiento por los gastos que el actor asumió para el trámite del proceso, y a su vez las agencias en derecho por haber vencido a la accionada.*

- **Tesis Argumentativa de la parte Demandada- MUNICIPIO DE TUNJA:**

*Considera que se opone a las pretensiones de la acción, en tanto carecen de procedencia por haberse tramitado una acción popular en ese sentido adelantada en el Juzgado Sexto Administrativo de Tunja, se adelantó una Acción popular radicada con el No 15000233100020032775 el cual fue fallado en primera instancia el 26 de abril de 2007 y en segunda instancia el 22 de septiembre de 2010, con el mismo propósito, lo que generaría una doble actuación judicial, con los mismos antecedentes, hechos y pretensiones, que causarían un desgaste no solamente para la administración de Justicia sino para los intervinientes, concluyendo que se configura la excepción de COSA JUZGADA, en la medida en que lo debatido aquí ya fue objeto de litis en la acción popular adelantada en el Juzgado Sexto Administrativo de Tunja, razón por la cual solicita se desestimen las pretensiones de la demanda.*

*Adicionalmente señala que el municipio de Tunja, ha realizado gestiones tendientes a proteger derechos colectivos de los ciudadanos proyectando la construcción de un puente peatonal que cumpla con las especificaciones técnicas requeridas.*

- **Tesis argumentativa de los vinculados:**

- **INVIAS:**

*Considera que se configura la excepción de Falta de Legitimación en la causa por pasiva de la entidad, ya que las acciones u omisiones, fundamento de la presente acción popular*



son atribuidas y/o endilgadas a una entidad diferente al INVIAS, ya que se centra el litigio en señalar que el Municipio no adelantó las obras de mantenimiento y conservación en el puente peatonal ubicado en la Avenida oriental con Calle 11, generando con ello la vulneración a los derechos colectivos como la seguridad y salubridad pública. Adicional, la vía Briceño- Tunja- Sogamoso, fue cedida a título gratuito al INCO hoy ANI, el contrato de concesión con CSS Constructores, pero las obras pretendidas no están en la infraestructura a cargo del Invias.

**ANI :**

Señala en sus alegatos de conclusión que se configura la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la ANI; por cuanto quedo efectivamente acreditado a lo largo del contradictorio que la obligación de mantenimiento, rehabilitación y todas aquellas encaminadas, a la conservación del puente peatonal ubicado en la Avenida oriental con Calle 11, recaen única y exclusivamente en la autoridad municipal, que para este caso corresponde al Municipio de Tunja, ya que dicha estructura no se encuentra dentro del alcance del objeto del contrato de concesión 0377 de 2002. Además que en las funciones de la ANI, no se encuentra de manera expresa e inequívoca la de ejecutar y adelantar obras de construcción, reconstrucción o rehabilitación, de obras de infraestructura, pues la ANI se encarga únicamente de la administración de los contratos de concesión, mediante los cuales el concesionario obtiene una remuneración por la materialización de unos proyectos de infraestructura, siendo este último el ejecutor directo de tales proyectos.

• **CSS CONSTRUCTORES S.A:**

Guardó silencio.

• **Tesis Argumentativa del Ministerio Público:**

Señala la Procuradora 69 Judicial I para Asuntos Administrativos de Tunja, que no prospera la excepción de cosa juzgada, y respecto de la falta de legitimación en la causa por pasiva, indica que la obligación del mantenimiento del puente objeto de esta acción esta en cabeza del Municipio de Tunja. Así mismo que por parte del Municipio de Tunja, continua aun la vulneración de los derechos colectivos al patrimonio público, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente ya la realización de construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. Razón por la cual solicita que ante la manifestación del municipio de que es más oneroso la instalación de semáforos, se debe ordenar que se ejecute el contrato para la instalación del nuevo puente peatonal, y se tomen las medidas de seguridad respectiva para los peatones.

• **Tesis Argumentativa del Despacho:**

El despacho declarará probadas, las excepciones de FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA propuesta por el INVIAS y la de EL SUPUESTO AGRAVIO NO SE ENCUENTRA EN CABEZA DE LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI, teniendo en cuenta que es de competencia del MUNICIPIO DE TUNJA, la intervención del puente peatonal ubicado en la Avenida oriental con Calle 11 de este Municipio. Respecto de las excepciones de FALTA DE AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD,



**INEXISTENCIA DE AMENAZA O VULNERACIÓN A LOS DERECHOS COLECTIVOS y LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE AL DEMANDANTE** propuestas por la ANI, así como la **COSA JUZGADA** propuesta por el MUNICIPIO DE TUNJA, se declararán No probadas.

En cuanto a la presunta vulneración de derechos colectivos por parte del MUNICIPIO DE TUNJA, dirá el despacho que conforme al acervo probatorio allegado al plenario, se acredita que la entidad Territorial competente, para la construcción del puente peatonal de la Avenida Oriental con Calle 11, es el MUNICIPIO DE TUNJA, así mismo que dicha entidad ha ejecutado las actuaciones administrativas pertinentes para solucionar la problemática que se puso en conocimiento de este despacho, inclusive desde antes de iniciarse la presente acción (13 de abril de 2016), encontrándose actualmente en fase de ejecución del proyecto-construcción del nuevo puente peatonal, razón por la cual no se advierte vulneración alguna a los derechos colectivos invocados por la parte actora.

**C. PARA RESOLVER EL PROBLEMA JURÍDICO, EL DESPACHO PROCEDERÁ CONFORME A LA SIGUIENTE MOTIVACIÓN:**

1. Las Acciones Populares.
2. Los derechos colectivos invocados.
3. Las Excepciones propuestas
4. Caso Concreto.

#### **1. LAS ACCIONES POPULARES**

El artículo 88 de la Constitución Política dispone:

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

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

*“Artículo 2°. Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.*

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

Las acciones populares consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998, son los mecanismos





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

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

La Corte Constitucional, respecto a la naturaleza y finalidad de la acción popular, ha dicho que:

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

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

## **2. LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS:**

Los derechos e intereses colectivos susceptibles de estas acciones son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 que son:

- a). El Goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.*
- b). La moralidad administrativa*
- c). La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su*

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



conservación, restauración, o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

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

**e). La defensa del patrimonio público**

f). La defensa del patrimonio cultural de la nación

**g). La seguridad y salubridad pública**

**h). El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública**

i). La libre competencia económica

j). El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna

k). La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos.

**l). El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente**

**m). La realización de 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.**

n). Los derechos de los consumidores y usuarios.

Ahora, en el caso que nos ocupa, los derechos cuyo amparo se pretende son, ciertamente, derechos colectivos, contemplados en los literales **e), g), h), l), y m)** del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 y, en consecuencia, susceptibles de protección mediante la interposición de la acción popular.

- **DERECHO COLECTIVO AL PATRIMONIO PÚBLICO<sup>2</sup> (literal e, art. 4 Ley 472/98)**

El derecho colectivo al patrimonio público alude no solo a “la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos, sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objetivo y, en especial, con la finalidad social del Estado”<sup>3</sup>. En tal virtud, si el funcionario público o el particular administraron indebidamente recursos públicos, bien “porque lo hizo en forma negligente o ineficiente, o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público”<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 08 de junio de 2011, Rad.: 2005-01330-01 (AP), Actor: Fernando García Herreros Castañeda. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 13 de febrero de 2006. Exp. AP - 1594 de 2001. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 6 de septiembre de 2001. Exp. AP - 163 de 2001. C.P.: Jesús María Carrillo Ballesteros.

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 6 de septiembre de 2001. Exp. AP - 163 de 2001. C.P.: Jesús María Carrillo Ballesteros.



El concepto de patrimonio público *"cubija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo"*<sup>5</sup>. Adicionalmente, el Consejo de Estado ha reconocido que el concepto de patrimonio público también se integra por *"bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético, etc., en donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población"*<sup>6</sup>.

Asimismo, el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial.

A su vez, el Consejo de Estado ha concluido en múltiples ocasiones *"que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa"* por cuanto generalmente supone *"la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos"*. (Negrilla fuera de texto).

Por último, es preciso resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el derecho a la defensa del patrimonio público ostenta doble finalidad: *"la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva"*<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 31 de mayo de 2002. Exp. 13601. C.P.: Ligia López Díaz.

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Exp. AP 2004-00413C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 21 de mayo de 2008. Exp. 01423-01.C.P.: Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. 12 de octubre de 2006. Exp. AP 857 -01.C.P.: Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 21 de mayo de 2008. Exp. 01423-01. C.P. Ramiro Saavedra Becerra. *"De allí su consagración expresa en el literal e) y f)*

- DE LA SEGURIDAD PÚBLICA (literal g, art. 4 Ley 472/98)

Este derecho tiene un carácter eminentemente preventivo imponiendo al Estado la obligación de implementar las medidas necesarias para proteger la vida y la integridad personal de los ciudadanos, así como sus bienes, frente a las perturbaciones que se puedan presentar con ocasión de algún tipo de accidente previsible.

El Consejo de Estado al referirse a su alcance determinó lo siguiente:

*"...1. La seguridad pública es uno de los elementos que tradicionalmente se identifican como constitutivo del orden público y, por tanto, como uno de los objetos a proteger por parte del poder de policía. En la doctrina se le delimita como ausencia de riesgos de accidentes<sup>9</sup>, como la prevención de accidentes de diversos tipos y de flagelos humanos y naturales, v.g. incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, etc., lo mismo que como la prevención de atentados contra la seguridad del Estado.<sup>10</sup>*

*Atendiendo el artículo 2º del C.N de P., su protección consiste en "la prevención y eliminación de las perturbaciones" a la misma.*

*Como se puede apreciar, este elemento del orden público cobija la **protección de la vida, la integridad física y los bienes de las personas**, de allí que se puede decir que su consagración como derecho constitucional pasó del artículo 16 de la Constitución de 1886 al artículo 2º de la actual, en tanto las autoridades están instituidas para proteger a las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes, entre otros derechos; en concordancia, entre otros, con los artículos 11, 12 y 15 ejusdem, en cuanto consagran el derecho a la vida, a la integridad física y la inviolabilidad de domicilio.*

*De modo que **la seguridad pública habla de las condiciones objetivas necesarias para que todas las personas puedan ejercer y disfrutar de tales derechos con ausencia de riesgos o amenazas por parte de agentes externos a la misma persona y controlables o previsibles por el Estado, tales como el tránsito automotor, las actividades delincuenciales, el estado de las vías públicas, etc.***

*Para desplegar, entonces, las actividades pertinentes y viables tendientes a su efectividad, no es necesario, entonces, que se presenten hechos atentatorios de los derechos asociados a la misma, cuya violación es justamente el resultado material o concreto de la vulneración al interés colectivo de la seguridad pública. **Basta con que se presenten situaciones que propicien los hechos o conductas que puedan lesionar tales derechos para que se le considere amenazada y sea procedente reclamar su especial protección, mediante el***

*del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, como derecho a la "defensa del patrimonio público" y "defensa del patrimonio cultural de la Nación".*

<sup>9</sup> DE LAUBADÈRE ANDRÉ, "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Temis, 1.984, Pág. 198.

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ RODRIGUEZ Libardo, "Derecho Administrativo", décima edición, Editorial Temis, 1.998, Pág. 406.



*mecanismo de las acciones populares, dado que éstas se pueden ejercer para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, así como la vulneración o el agravio sobre los derechos colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”<sup>11</sup> (Negrilla fuera de texto).*

- **EL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA**

El derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública se encuentra consagrado en el literal h) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entendiéndose como aquel derecho consistente en la protección de la vida e integridad de los habitantes del territorio nacional a través de prestaciones realizadas por el Estado, de forma tal que sea posible asegurar una atención básica y una prestación de servicios mínima que permita asegurar la calidad de vida de la comunidad, especialmente en lo que respecta a servicios de salud, los cuales, inicialmente, se deben prestar de manera gratuita y obligatoria. De tal manera, contar con una adecuada infraestructura que garantice la salubridad pública implica la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de centros de salud, y servicios de la misma naturaleza, tanto preventivos como de rehabilitación, a la vez que no se encuentre algún tipo de restricción en términos de acceso.

El Honorable Consejo de Estado ha definido el derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, como la posibilidad que tiene la comunidad en general de acceder a las instalaciones y organizaciones que velen y garanticen su salud, en otras palabras, que se garantice la estructura sanitaria, de manera que no se confundan con el derecho a la salud, toda vez que, se hace referencia es al acceso a infraestructuras que protejan y prioricen la salud, así en sentencia del diecinueve (19) de abril de dos mil siete (2007)<sup>12</sup>, el Máximo Órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativo afirmó:

*“...El derecho o interés colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, detenta un origen constitucional, pues en el artículo 88 alusivo a las acciones populares se indica*

<sup>11</sup> **CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN PRIMERA.** Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Sentencia de 13 de julio de 2000. Rad.: AP – 055. Actor: Fernando Céspedes Villalobos. Demandado: Municipio de Acacias. Referencia: Acción Popular.

<sup>12</sup> Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del diecinueve (19) de abril de dos mil siete (2007), Consejero Ponente Alier Eduardo Hernández Enríquez, radicado 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP).

el de la "salubridad" como derecho susceptible de protección a través de esta acción constitucional. Así mismo, en la lista enunciativa de derechos e intereses colectivos susceptibles de amparo a través de este instrumento, contenida en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, se consagra de manera textual en su literal h.

Este derecho comprendido en su dimensión colectiva, debe entenderse como la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen por o garanticen su salud. En este orden de ideas, puede pensarse en la estructura sanitaria y en especial hospitalaria, como típica manifestación del mismo.

(...)

De manera específica, sobre la relación de la salubridad pública con la infraestructura que debe garantizarse a la comunidad, ha sostenido esta Corporación:

"El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del "acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública". Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra "infraestructura" la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública. Por lo tanto, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública implica, entre otros aspectos, la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de los programas de salud preventivos, de rehabilitación y atención, buscando disminuir el número de personas enfermas en un lugar específico y en un espacio de tiempo determinado.<sup>13</sup>

Se observa así, que este específico derecho o interés colectivo no puede confundirse con la salud de la comunidad, toda vez que se refiere más bien a la posibilidad de esta de acceder a infraestructuras que sirvan para protegerla. Se verifica entonces una relación comunidad - bienes y/o comunidad - organización; de tal modo que solo se constatará la afectación a este derecho o interés colectivo, cuando se logre demostrar la imposibilidad de acceso a una infraestructura de servicios determinada; se insiste no es el acceso a los servicios, sino a la infraestructura de estos.

Si se hace referencia al acceso, se colige, que la garantía de este derecho o interés colectivo, se obtendrá a través de órdenes orientadas a acceder a infraestructuras de servicios.

Finalmente, vale la pena relieves que algunos servicios públicos domiciliarios pueden encontrar relación con este derecho; baste pensar para ejemplificar esta afirmación en las necesidades que la comunidad tiene de acceder a infraestructuras de agua potable, alcantarillado o aseo, obteniendo de esta manera una respuesta positiva frente a sus requerimientos de salud y evitando enfermedades...."

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección cuarta, sentencia de 14 de noviembre de 2002. AP- 533. Consejera Ponente: Ligia López Díaz. En este fallo se discutía la naturaleza colectiva que podía detentar la expectativa de los enfermos de VIH de acceder a instalaciones y medios hospitalarios.

Así mismo, en sentencia del veintiocho (28) de febrero de dos mil once (2011)<sup>14</sup>, el Honorable Consejo de Estado expresó:

*“...20. En relación con la supuesta vulneración del derecho colectivo a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, en primer lugar se tiene que ha sido definido por el Consejo de Estado como la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen por o garanticen su salud, es decir, la estructura sanitaria y hospitalaria, de suerte que no se confunde con el derecho a la salud, puesto que hace referencia al acceso a infraestructuras que sirvan para proteger la salud<sup>15</sup>...”*

Conforme a la cita jurisprudencial, el derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, debe entenderse como un servicio público que se encuentra a cargo del Estado, cuya finalidad es la de disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Este derecho hace alusión a la palabra infraestructura, la cual significa el conjunto de elementos o servicios necesarios para la creación y funcionamiento de una organización que logre la efectividad de la salubridad pública.

En conclusión, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública implica la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de los programas de salud preventivos, de rehabilitación y atención, buscando disminuir el número de personas enfermas en un lugar específico y en espacio de tiempo determinado; para el caso este derecho no tiene relación con la situación fáctica presentada por el actor popular a consideración del despacho.

- **DEL DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE**

Conforme lo dispone la Ley 472 de 1998, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, hace referencia a un derecho colectivo que debe ser

<sup>14</sup> Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del veintiocho (28) de febrero de dos mil once (2011), Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourt, radicado 68001-23-15-000-2000-02865-01(AP).

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2007, radicación: 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP), C.P.: Alier Hernández; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 21 de febrero de 2007, radicación: 25000-23-25-000-2005-00355-01(AP), C.P. Enrique Gil: “... un retraso injustificado y sistemático en la auditoría y pago de los recobros por medicamentos no Pos y fallos de tutela, acumulando altas cifras por pagar, puede provocar un desmedro económico para las EPS y ARS que, a su vez, comprometan su capacidad financiera, y por ende su eficiencia, e inclusive su viabilidad, afectándose de esa manera el acceso a la infraestructura de salud. Lo anterior pone en peligro la sostenibilidad del sistema y, por consiguiente, el derecho colectivo al acceso a la infraestructura de los servicios públicos que garantice la salubridad pública y a que su prestación sea eficiente y oportuna.”

protegido cuando sea amenazado, vulnerado o agraviado. Esta norma consagra la necesidad de su defensa y divulgación. El Estado asume su función de ente planificador en la materia a través de la Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres y la conformación de Comités Regionales y Locales de Emergencias, dentro del marco jurídico institucional de la Ley 46 de 1988, del Decreto Ley 919 de 1989 y el Decreto 93 de 1998.

Los desastres, a que hace referencia este derecho colectivo, son los daños graves o alteraciones graves "de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social". En ese orden de ideas, el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles es, de carácter preventivo, pues busca garantizar la protección de los residentes en el país, adoptando las medidas pertinentes ante la inminencia o posibilidad de un fenómeno desestabilizador.

- **REALIZACIÓN DE 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 (literal m, art. 4 Ley 472/98)**

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 4º 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.





Para el H. Consejo de Estado<sup>16</sup>, el núcleo esencial de este derecho comprende, entre otros, los siguientes aspectos:

- “(i) El respeto y acatamiento de la función social y ecológica 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 1454 de 2011 - y los planes de ordenamiento territorial que expidan las diferentes entidades territoriales del país;*
- (vi) El Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del 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”.*

### 3. EXCEPCIONES:

- **COSA JUZGADA PROPUESTA POR EL MUNICIPIO DE TUNJA:**

Argumenta el Municipio de Tunja, a folio 49, que con fundamento en el art. 303 del C.G.P, la pretensión solicitada por el actor popular dentro de la presente acción, la narración de los hechos y antecedentes, ya fueron objeto de la Litis dentro de la acción popular adelantada en el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja con radicado N° 15000-23-31-000-2003-2775, quien se ocupó en primera instancia y el Tribunal Administrativo de Boyacá desato el recurso de apelación en segunda instancia, allega copia de las providencias, Razón por la cual solicita se desestimen las pretensiones y prospere la excepción.

<sup>16</sup> SECCIÓN TERCERA, Concejero Ponente: Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Sentencia de 21 de febrero de 2007. Rad.: 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP).



De manera reciente el Consejo de Estado<sup>17</sup>, efectuó un análisis sobre el fenómeno de la *cosa juzgada en las acciones populares*, y señaló al respecto.

*“..La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Sus efectos están concebidos para alcanzar un estado de seguridad jurídica e impedir así que por los mismos hechos y causa se adelante un nuevo proceso. De tal manera que, para el operador jurídico aplica como una prohibición de iniciar un nuevo debate dada la identidad en el objeto, en la causa petendi y en la parte demandada.*

*No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el ámbito de las acciones populares, en virtud de que su objeto de protección está constituido por derechos cuya titularidad es difusa, lo decidido en la sentencia afecta por igual a toda la comunidad interesada, dentro de la cual puede o no estar el actor popular<sup>18</sup>.*

*...Es importante resaltar que aunque el proceso primigenio iniciado por el mismo actor, busca el acceso al Juzgado Penal Municipal de Funza y en la presente acción se requiere el ingreso al Juzgado de Familia de Funza, lo cierto es que lo que realmente se pretende es el ingreso al Edificio ubicado en la Calle 15 núm. 11 - 15 de Funza, independientemente del Despacho Judicial al que se necesite acceder, máxime cuando los Despachos Judiciales no tienen personería jurídica y es la Rama Judicial la que actúa en su representación y se encarga de tomar las medidas necesarias para evitar la vulneración de los derechos colectivos, por lo que resulta evidente que existe identidad de hechos, de pretensiones y de demandado, cumpliéndose así los requisitos que se exigen para la configuración del fenómeno de la cosa juzgada. ..”*

Para que se configure el fenómeno de cosa juzgada se requiere *identidad, necesariamente, en cuanto al objeto y causa*, esto es, que los mencionados aspectos coincidan entre el proceso primigenio sobre el cual se predica la cosa juzgada y el proceso que se inicie con posterioridad y en el cual está llamada a operar esta excepción.

En cuanto a la *identidad de partes*, tratándose de la acción popular, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 472 de 1998 y la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>19</sup>, ha señalado que la sentencia que ponga fin al proceso tendrá

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN PRIMERA- Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ- Bogotá, D.C., dos (2) de marzo de dos mil dieciséis (2016)- Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00750-01(AP)

<sup>18</sup> Ver, entre otras, providencias de 26 de julio de 2007 (Expediente núm. 2005-00643. C.p.: doctor Rafael Ostau de Lafont Pianeta); 15 de febrero de 2007 (Expediente núm. 2001-00085. C.p.: doctor Camilo Arciniegas Andrade) y 30 de julio de 2009 (Expediente núm. 2004-01007. C.p.: doctora María Claudia Rojas Lasso.

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA - SUBSECCION A- CONSEJERO PONENTE: Mauricio Fajardo Gómez- Bogotá, D.C., abril nueve (9) de dos mil catorce (2014).- Radicación: 250002324000201100057 - 01 (A.P.)



efectos de cosa juzgada respecto de las partes y la comunidad en general, de forma tal que no se requiere una identidad plena entre las partes, puesto que el actor y el titular del derecho colectivo -público en general- pueden no coincidir.

Lo anterior encuentra justificación en la medida en que las acciones populares tienen como objeto de protección derechos colectivos cuya titularidad la ostenta la comunidad -no sólo del demandante-, de manera que cualquier ciudadano puede ejercer el referido medio de control, por tanto, de manera general, la decisión que se profiera en los procesos de esta naturaleza tiene efectos *erga omnes*, estos es, obligatorios, generales y oponibles a todos los integrantes de la comunidad y no simplemente *inter partes*<sup>20</sup>.

En cuanto a la identidad de causa y objeto, la configuración de la cosa juzgada en el caso de las acciones populares, se ha reconocido la existencia de un límite objetivo según el cual cuando aparecen nuevas circunstancias de hecho o elementos de prueba de los cuales se advierta la existencia de una amenaza o vulneración de un derecho colectivo, la sentencia que se haya dictado en una acción popular tan sólo hará tránsito a cosa juzgada con carácter relativo, siendo procedente el ejercicio de dicha acción frente a esa nueva realidad fáctica<sup>21</sup>.

En el sub examine, es importante efectuar la comparación entre los dos procesos, esto es, el que cursó en el Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad de Tunja (fls. 52-82) y el presente proceso, para establecer si ese configura dicho fenómeno, así:

	<b>JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE TUNJA</b>	<b>JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA</b>
<b>RADICACION</b>	<b>15000233100020030277500</b>	<b>15001333301420160006500</b>
<b>PARTES</b>	<b>DEMANDANTE: EDGAR FERNANDO CERVANTES DIAZ</b> <b>DEMANDADO: MUNICIPIO DE TUNJA</b>	<b>DEMANDANTE: YESID FIGUEROA GARCIA</b> <b>DEMANDADO: MUNICIPIO DE TUNJA</b>

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 31 de julio de 2008. Expediente 25000-23-26-000-2005-00240-01(AP). MP: Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sección Tercera. Sentencia del 31 de julio de 2008. Expediente 2005-00240 (AP). MP: Ruth Stella Correa Palacio.



<p><b>HECHOS</b></p>	<p>El actor popular indicó que sobre <u>la Avenida oriental con calle 11 entre los barrios Jordán y San Laureano, se encuentra ubicado un puente peatonal</u> que cuenta con escaleras de acceso, pero no existen rampas para la población discapacitada, omitiendo así el cumplimiento de los artículos 43, 44, 45, 55, 57 y 70 de la ley 361 de 1997.</p> <p>Señala que las personas con limitaciones físicas estas expuestas a sufrir accidentes <u>que ponen en riesgo sus vidas al verse obligadas a cruzar por la vía, e incluso a ser multadas por realizar tal actuación.</u></p>	<p>Indica el actor, que en calidad de habitante de la zona colindante con el <u>puente Peatonal ubicado en la Avenida oriental con Calle 11, de esta ciudad, tales como el barrio Aquimín y san Laureano,</u> se ha venido presentado un precario y pésimo estado estructural del puente, que amenaza con causar perjuicios grave, inminente e irremediable a la integridad física y la vida de los habitantes del sector.</p> <p>Señala que dicho puente viene en tal estado hace más de un año pues no cuenta con una intervención seria y responsable de la administración municipal, en su mejoramiento y reconstrucción, <u>así que la comunidad debió señalar el paso ocasionando que los transeúntes deban atravesar la avenida oriental arriesgando su integridad personal.</u></p>
<p><b>PRETENSIONES</b></p>	<p>Solicita ordenar las actuaciones necesarias tendientes a la construcción de rampas, y el respectivo incentivo previsto en la ley 472/98.</p>	<p>En la demanda solicita se Ordene a la parte demandada adoptar todas y cada una de las medidas de orden administrativo, fiscal, presupuestal, contractual y al ejecución y recuperación del puente peatonal ubicado en la Avenida oriental con Calle 11, fijando para el evento un término prudencial perentorio para la realización de las mismas.</p> <p><b>Ordene a la demandada la recuperación y reconstrucción integral del Puente peatonal ubicado en la Avenida oriental con Calle 11</b></p> <p>Exhortar a la demandada a <b>velar por el mantenimiento de los puentes peatonales de la Ciudad en procura de garantizar los derechos e</b></p>



		<b>intereses colectivos de los habitantes de la Ciudad, su integridad física y la vida.</b>
<b>DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS</b>	Goce del espacio público, <b>la utilización y defensa de los bienes de uso público; realización de 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 del Municipio de Tunja</b>	La salubridad y seguridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, defensa del patrimonio público, derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, <b>a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes.</b>
<b>ESTADO DEL PROCESO</b>	Se profirió sentencia de primera instancia en fecha 26 de abril de 2007, que ordenó:  " <b>Tercero.-</b> Amparar los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, ya 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, vulnerados por el Municipio de Tunja en cuanto ha omitido realizar las obras necesarias para garantizar el paso de la población con discapacidades o limitaciones por el puente peatonal ubicado sobre la Avenida oriental Con Calle 11 entre los Barrios Jordán y San Laureano.  <b>Cuarto.-</b> ordenar al Alcalde municipal , que en el término de seis (06) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, de acuerdo con el Plan de desarrollo y atendiendo la disponibilidad	Activo para proferir sentencia.

presupuestal de la entidad, ejecute cualquiera de las siguientes alternativas: (i) realizar las adecuaciones en el puente peatonal objeto de la presente acción, (ii) habilitar el paso peatonal a nivel que permita el tránsito de personas discapacitadas o con limitaciones por la Avenida Oriental con Calle 11, sin que su vida corra peligro, o (ii) cualquier otra medida técnica que garantice la protección de los derechos colectivos que se están amparando.

En sentencia de segunda instancia de fecha 22 de septiembre de 2010, se resolvió modificar el numeral cuarto de la sentencia apelada y dispuso:

*“PRIMERO: MODIFICASE EL NUMERAL CUARTO DE LA SENTENCIA APELADA DEL VEINTISEIS (26) DE ABRIL DE DOS MIL SISE (2007), EN EL SENTIDO DE ORDENAR AL Alcalde Municipal de Tunja, en un término de tres (3) meses) inicie las actuaciones conducentes para habilitar un paso peatonal o un semáforo que garantice el tránsito de personas con limitaciones físicas en la zona en la que se encuentre ubicado el puente peatonal sobre la avenida oriental con calle 11 de la ciudad de Tunja entre los barrios Jordan y sal laureano, obras que deberán estar culminadas en un término no superior a seis (06) meses contados desde la firmeza de esta providencia...”*

Actualmente, al consultar la página web de la rama judicial, se advierte que en el Juzgado se encuentra en verificación de cumplimiento del fallo y está pendiente el trámite del incidente de desacato.



De la comparación efectuada, se evidencia que en el presente asunto coinciden algunos aspectos como son la parte demandada (*identidad de partes*) y algunos derechos colectivos invocados, en cuanto a la *identidad de objeto y causa*, se advierte que respecto de los hechos, la intervención se solicita **sobre el mismo puente peatonal Avenida oriental con calle 11 de Tunja**, sin embargo en la *primera demanda*, el objeto se limita a que el puente se encuentre habilitado para el tránsito de personas con movilidad reducida, ya que para esa época el puente peatonal no se encontraba deteriorado, y conforme a ello las órdenes que emitió el Tribunal Administrativo de Boyacá fueron precisas: “... *inicien las actuaciones conducentes para habilitar un paso peatonal o un semáforo que garantice el tránsito de personas con limitaciones físicas en la zona en la que se encuentre ubicado el puente peatonal sobre la avenida oriental con calle 11...*”, ahora en la *segunda*, se solicita su rehabilitación para el tránsito seguro de todas las personas, debido precisamente a que surge un hecho nuevo esto es, su estado de deterioro.

Emerge con claridad, respecto de lo anterior, que no se configura la **COSA JUZGADA**, ya que los elementos analizados, tienen supuestos de hecho diferentes y la población objeto de protección de sus derechos fundamentales no es la misma.

Ahora bien, en relación a las demás excepciones como la **FALTA DE LEGITIMACION EN LA CASA POR PASIVA** propuesta por el INVIAS, y las propuestas por la ANI, denominadas, **EL SUPUESTO AGRAVIO NO SE ENCUENTRA EN CABEZA DE LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI, FALTA DE AGOTAMIENTO DE REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD, INEXISTENCIA DE AMENAZA O VULNERACIÓN A LOS DERECHOS COLECTIVOS, LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE AL DEMANDANTE**; dirá el despacho que como están relacionadas con el fondo del asunto, se estudiarán más adelante.

#### 4. CASO EN CONCRETO:

Encontrándose en discusión la supuesta vulneración de los derechos colectivos previstos en los **literales e), g), h), l), y m)** del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, por la presunta omisión por parte de la entidad territorial accionada, de efectuar el mantenimiento respectivo del puente peatonal ubicado en la Avenida Oriental

con Calle 11, puente que debido a su precario estado no se garantiza la seguridad de los transeúntes del sector.

Para resolver el asunto sometido a estudio, el despacho va a seguir la siguiente metodología:

- i). Establecer a quién le compete la rehabilitación del puente peatonal objeto de estudio
- ii). Análisis de la presunta vulneración a los derechos colectivos invocados

**i). Competencia respecto de la rehabilitación del puente peatonal objeto de estudio:**

Lo primero es determinar qué competencia le asiste al **MUNICIPIO DE TUNJA**, respecto del mantenimiento de los puentes peatonales, así en el marco normativo existente en cuanto al tema se tiene lo siguiente:

La Ley 1551 de 06 de julio de 2012<sup>22</sup>, en su artículo 6º prevé:

*“Artículo 6º. El artículo 3º de la Ley 136 de 1994 quedará así:*

*Artículo 3º. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:*

*(...)*

*3. Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal.*

*(...)*

**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.**

*(...)” (Resalta el Despacho).*

Conforme a lo anterior, la Avenida oriental, es una vía urbana que forma parte de la carretera Nacional. No obstante, en lo que atañe a los puentes peatonales

<sup>22</sup> “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.





ubicados en dicha vía, son competencia de la entidad territorial, conforme a lo prescrito en el **decreto 80 de 1987, artículo 1 literal d**, ya que los municipios tienen la obligación de ***“adecuar la estructura de las vías nacionales dentro del respectivo perímetro urbano de conformidad con las necesidades de la vida municipal”***.

En un caso de similares contornos el Consejo de Estado<sup>23</sup>, indicó al respecto lo siguiente:

*...En efecto, la norma regula aquella situación fáctica en la que una vía nacional se ubica en el perímetro urbano de un municipio, situación que le exige, eventualmente, intervenir en que consiste el “perímetro urbano”, para lo que es preciso acudir al art. 31 de la ley 388 de 1997 expresa al respecto: la vía en su estructura o realizar las obras que demande a efectos de acomodarla o adecuarla a las exigencias propias del área o perímetro urbano. Así mismo, es trascendental, a efectos de establecer el alcance de la obligación de adecuación de esas vías nacionales, determinar “Suelo urbano. Constituyen el suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial.*

*“Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitario.”*

Entonces, el área urbana es catalogada de acuerdo a sus particularidades, en cada Municipio, luego la respectiva vía nacional ubicada en su perímetro debe acomodarse o adecuarse, y fue eso, precisamente, lo que previó la norma en comento.

<sup>23</sup> Ponencia de ENRIQUE GIL BOTERO, de fecha 22 de julio del 2009, expediente 16333.



Ahora bien, el **Decreto 1735 de 2001**, fijó la Red Nacional de Carreteras a cargo del INVIAS, y le asignó competencia de manera concreta frente a este tramo denominado Troncal Central del Norte.

Posteriormente, el INVIAS, procedió a suscribir Contrato de Concesión N° 0377 del 15 de julio de 2002, respecto del proyecto vial Briceño- Tunja- Sogamoso, luego mediante Resolución N° 03045 del 22 de agosto de 2003 (fl. 101), cedió y subrogó el contrato al INCO, hoy ANI.

Dicho Contrato de Concesión de la vía en mención hoy se encuentra vigente, así la vía donde está ubicado el puente de la Avenida Oriental con Calle 11, está concesionada, No está a cargo del INVIAS, si no de la ANI y del Concesionario hoy denominado CSS Constructores. El objeto del contrato de concesión de conformidad con lo previsto en el artículo 32 numeral 4 de la ley 80 de 1993 y en la ley 105 del mismo año, es el otorgamiento al CONCESIONARIO de una concesión para que realice, por su cuenta y riesgo, los estudios y diseños definitivos, las obras de construcción, rehabilitación y mejoramiento, la operación y mantenimiento de los trayectos, la prestación de servicios y el uso de los bienes de propiedad del INVIAS dados en concesión.

Siendo así, deviene con claridad, que el INVIAS cedió el contrato de concesión, y por tanto la competencia de la ANI y del CONCESIONARIO, sobre la vía nacional ubicada en el perímetro urbano, luego dicha competencia se circunscribe a la rehabilitación y mejoramiento de la vía (Avenida oriental), pero no respecto del mantenimiento del puente Peatonal objeto de esta acción popular; lo que conlleva a que la excepción de **FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA** tanto del INVIAS, así como la excepción denominada por la ANI, **"EL SUPUESTO AGRAVIO NO SE ENCUENTRA EN CABEZA DE LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI"**, se evidencia que tienen vocación de prosperidad.

Para el caso *sub examine*, le compete entonces al **MUNICIPIO DE TUNJA**, la intervención, rehabilitación y/o mantenimiento del puente peatonal ubicado en la Avenida oriental con Calle 11 de este Municipio, adelantando para el efecto las obras o adecuaciones estructurales necesarias para garantizar el normal funcionamiento de la "vida municipal", de manera concreta garantizar el paso peatonal en la zona.



Lo anterior, ya que la construcción de las obras que demande el progreso local es función de los municipios según lo disponen los artículos 311 de la Constitución Política de Colombia y 3-2 de la Ley 136 de 1994 cuyo tenor literal es el siguiente:

*«Artículo 311 CP. Al municipio como entidad fundamental de la división políticoadministrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo territorial, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.»*

*“LEY 136 DE 1994. (...) Artículo 3. Funciones. Corresponde al municipio. (...) 2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. (...)”*

La Ley 361 de 1971 en su capítulo IV, artículo 46 respecto al tema de la accesibilidad dispone que este es un elemento esencial de los servicios públicos a cargo del Estado y por lo tanto deberá ser tenido en cuenta por los organismos públicos o privados en la ejecución de dichos servicios. En consecuencia, el Gobierno reglamentará la proyección, coordinación y ejecución de las políticas en materia de accesibilidad y velará porque se promueva la cobertura nacional de este servicio.

Despejando para el efecto a quien le compete la intervención en el puente peatonal objeto de estudio, pasamos a establecer en el caso que nos ocupa, que los derechos cuyo amparo se pretende son, ciertamente, derechos colectivos, y, en consecuencia, susceptibles de protección mediante la interposición de la acción popular.

**ii). Análisis de la presunta vulneración a los derechos colectivos invocados:**

En la demanda, el actor popular ha señalado que la falta de intervención y mantenimiento por parte del Municipio de Tunja, sobre el puente peatonal ubicado en la Avenida oriental Con Calle 11 de esta ciudad, ha ocasionado que la comunidad residente que utiliza dicho paso peatonal, deba cruzar la vía (de carácter nacional) poniendo en riesgo su seguridad y la vida misma, exponiéndose con ello a sufrir un accidente, solicitando que se efectuó el mantenimiento respectivo; invoca para el efecto la protección de los siguientes derechos colectivos:

- *Derecho Colectivo Al Patrimonio Público (Literal E, Art. 4 Ley 472/98)*
- *De La Seguridad Pública (Literal G, Art. 4 Ley 472/98)*
- *El Acceso A Una Infraestructura De Servicios Que Garantice La Salubridad Pública*
- *Del Derecho A La Seguridad Y Prevención De Desastres Previsibles Técnicamente*
- *Realización De 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 (Literal M, Art. 4 Ley 472/98)*

En respuesta a dicha inquietud que plantea el actor popular, el MUNICIPIO DE TUNJA, señaló que inició el proyecto para la Construcción de un nuevo puente peatonal, según se advierte en la "contestación al derecho de petición", de fecha 13 de abril de 2016 (fl. 9, 83-96), para el efecto en su momento ya contaba con viabilidad técnica. De manera posterior, durante el transcurso de esta Acción Popular, se acreditó por parte del Municipio accionado que se suscribió el **Contrato N° 1013 de fecha 29 de diciembre de 2016**, por el cual el MUNICIPIO DE TUNJA, contrató la **CONSTRUCCION DEL PUENTE PEATONAL SOBRE LA AVENIDA ORIENTAL CON CALLE 11 DEL MUNICIPIO DE TUNJA**, adjudicado mediante licitación pública<sup>24</sup> (fls. 186-191); así mismo también se suscribió el contrato de Consultoría N° 14/2017, de fecha 21 de marzo de 2017, mediante el cual se contrató la interventoría técnica, administrativa, financiera, legal, ambiental, contable y social al proyecto **CONSTRUCCION DEL PUENTE PEATONAL SOBRE LA AVENIDA ORIENTAL CON CALLE 11 DEL MUNICIPIO DE TUNJA** (fls. 214-223); finalmente se allega copia del Acta de Inicio del Contrato de obra con fecha del 03 de agosto de 2017 (fls. 342-344), donde se evidencia que el contrato se está ejecutando, y que se puso en marcha la construcción del nuevo puente peatonal en la avenida oriental con calle 11, situación ésta que también se puso en conocimiento del despacho por parte del actor popular en fecha 16 de agosto de 2017, cuando aporta los videos del sector tomados en fecha 15 de agosto de los corrientes, donde se demuestra lo siguiente:

<sup>24</sup> Proceso contractual que se puede consultar en la página web "Colombia compra eficiente".



(Video parte 1- fl. 350)

Conforme a lo anterior, así como a los documentos aportados a folios 342 y ss, definen que a la fecha, efectivamente el Puente de la Avenida oriental Con Calle 11, se encuentra en construcción, materializándose entonces las acciones a cargo del MUNICIPIO DE TUNJA, relativas no a la rehabilitación del puente si no precisamente a dar una mejor solución, como lo es la **Construcción de un nuevo puente peatonal**, que no solo beneficiaría a la población con movilidad reducida (objeto de la acción popular que curso en el juzgado Sexto Administrativo de Tunja), sino a toda la comunidad en general, permitiendo que la comunidad del sector se beneficie de una obra de tal magnitud; dirigida precisamente a resolver de **fondo el asunto** que se puso en conocimiento del despacho en esta Acción Popular.

Nótese que, desde el inicio de esta acción el **MUNICIPIO DE TUNJA**, tenía claridad frente a qué actuación administrativa, debía realizar para solucionar la problemática planteada, soportado en la viabilidad técnica del proyecto, donde lo más conveniente fue la construcción de una nueva estructura (tal y como se aprecia a folio 9), así mismo para el despacho es relevante que dar apertura a la ejecución de un proyecto como el que se planteó en este caso, requiere de tiempo para que se surtan unas etapas precontractuales (estudios, diseños, planeación administrativa, contable financiera, y demás); como en efecto sucedió, y a la fecha lograr dar inicio de la obra, se advierte que la comunidad puede tener certeza que se pretende garantizar el paso peatonal con los requerimientos técnicos y de necesidad para los peatones del sector, para el efecto se estableció que la

intervención se ha efectuado en ambos costados de la vía, tal y como se aprecia en la siguiente fotografía<sup>25</sup>:



Fotografía folio 343 N°1- 11/018/2017

Ahora bien según la Ley 769 de 2002 "Código Nacional de Tránsito" que regula entre otros temas, la circulación de peatones, dispone que el cruce de éstos por las vías se debe realizar por los denominados "**pasos peatonales**", que pueden ser a nivel ('Zona de la calzada delimitada por dispositivos y marcas especiales con destino al cruce de peatones') **o a desnivel ('Puente o túnel diseñado especialmente para que los peatones atraviesen una vía')**.

Dicha Ley en el artículo 1° prevé, el ámbito y principios e indica que "... En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución 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 comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones** y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público"; La misma disposición en el Capítulo II establece las normas que regulan la circulación peatonal, prohibiciones y limitaciones a peatones especiales.

<sup>25</sup> Con relación a la prueba documental de las fotografías se ha dicho que representan la imagen de terceros o de cosas, y que siendo documentos representativos, su apreciación y valoración puede lograrse por el reconocimiento que de ellas haga el autor del documento o si ello no es posible, pueden valorarse en conjunto con otros medios probatorios existentes en el expediente, tales como indicios, testimonios, documentos, etc, que permitan al juez con base en la sana crítica hacer comparaciones y por ende otorgarles eficacia probatoria a aquellas.



Revisando en la página web del SECOP, al consultar el contrato del puente peatonal, se puede advertir en el Pliego de condiciones cuales son las especificaciones técnicas de la obra, encontrando que para el caso el puente peatonal, va a tener un estructura acorde, con cubierta, rampas y escaleras, que permiten la movilidad de todas las personas incluidas las de "movilidad recudida", de lo anterior se deduce que la Construcción del Nuevo puente peatonal ubicado en la Avenida oriental Con Calle 11 del Municipio de Tunja, garantiza el derecho de tránsito de todas las personas, .

Cabe mencionar, que el actor popular ha presentado una serie de videos donde se expone la problemática señalada en la demanda, así como lo ocurrido a lo largo de esta actuación procesal; y que han sido base para que el despacho tome las decisiones relativas a la Medida cautelar que se decretó.

También es importante resaltar que durante el transcurso de esta acción, se adelantaron actuaciones administrativas por parte del **MUNICIPIO DE TUNJA**, para garantizar a la comunidad el paso seguro en el sector, atendiendo a las órdenes emitidas con ocasión de la medida Cautelar decretada; en virtud de ello se desinstaló el puente peatonal, se señalizó y se efectuaron brigadas con agentes de tránsito que controlaron el tráfico en dicho tramo de la Avenida oriental<sup>26</sup>.

De lo indicado anteriormente, se concluye que la entidad incluso desde antes de incoarse la presente acción popular ha venido adelantando gestiones tendientes a solucionar la problemática que se puso en conocimiento del despacho relativa a la falta de mantenimiento del puente peatonal, lo cual suponía que la entidad territorial competente debía tomar cartas en el asunto, y por ello formuló el proyecto según se advierte desde el 14/04/2016 fls. 83 y ss; posteriormente adjudicó el contrato, así como la interventoría respectiva y finalmente como se vió, lo empezó a ejecutar, y dio cumplimiento a las medidas ordenadas por el despacho para garantizar la seguridad de los peatones (ver cuaderno medidas Cautelares); así contrario a lo afirmado por la parte accionante, el **MUNICIPIO DE TUNJA**, no incurrió en omisión alguna que configure la amenaza o vulneración a los derechos colectivos de la comunidad residente, razón por la cual se deberá Negar la Acción.

Respecto de las demás excepciones propuestas por parte de la **ANI**, el Despacho considera lo siguiente:

<sup>26</sup> Ver cuaderno de Medida Cautelar.



- **FALTA DE AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD:** señala que conforme al artículo 144 de la ley 1437 de 2011, para impetrar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos el demandante debe solicitar a la autoridad o particular con funciones administrativas solicitud tendiente a tomar las medidas necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos, en el caso la ANI no fue requerida, y por tanto es improcedente su vinculación al proceso y una eventual declaración en su contra.

Al respecto debe decirse que la ANI fue vinculada de oficio por el despacho, mediante auto de fecha 24 de mayo de 2016 (fls. 12 y ss), conforme a lo anterior, la parte demandante no estaba obligada a presentar alguna solicitud a dicha entidad para instaurar la demanda, debido precisamente a que no fue la autoridad contra la cual la parte actora dirigió la demanda y sus pretensiones, así que esta excepción no tiene vocación de prosperidad.

- **INEXISTENCIA DE AMENAZA O VULNERACIÓN A LOS DERECHOS COLECTIVOS y LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE AL DEMANDANTE:**

La ANI argumenta que no existe afectación a los derechos colectivos en razón a que conforme al Contrato de Cesión N° 377 de 2002, la entidad no ejecuta, construye, ni rehabilita las obras viales, esto lo hace directamente el Concesionario aunado a que no figura en el alcance del contrato la rehabilitación del puente supuestamente afectado.

Así mismo señala que la parte actora debe probar los hechos en que se funda sus pretensiones, y como se ha observado no se puede inferir que la ANI haya actuado de manera activa u omisiva para genera el perjuicio alegado por el accionante.

El Despacho advierte que la anterior, no es realmente una excepción, sino argumentos que respaldan la posición de la entidad que la propone, por lo que no están llamada a prosperar como excepciones. No obstante se debe señalar que le asiste razón a la ANI, respecto de sus argumentos, por cuanto, ya se resolvió que la competencia no está a ella asignada, para rehabilitar el puente objeto de esta acción, por ende dicha entidad no vulnero ningún derecho colectivo de esta comunidad y por tanto, no se acredita prueba que indicara su responsabilidad.





En suma, debe decirse que las pruebas aportadas por el actor, y las practicadas en el proceso, acreditan que la entidad Territorial competente, decidió No rehabilitar el puente peatonal de la Avenida Oriental con Calle 11, sino construir un nuevo puente peatonal con las especificaciones técnicas que inclusive beneficiarían a la población con movilidad reducida, y que resuelven de manera técnica e idónea la problemática que se venía presentando lo que patentiza, que no existía omisión por parte del Municipio, por el contrario el **MUNICIPIO DE TUNJA**, ha ejecutado las actuaciones administrativas pertinentes para solucionar la situación fáctica que se puso en conocimiento de este despacho, razón por la cual no se advierte vulneración alguna a los derechos colectivos invocados por la parte actora; por el contrario, se evidencia que las actuaciones en mención se han desplegado inclusive, desde antes de iniciar la presente acción - **14/04/2016**- y en ese momento con el objetivo de prestarse a cumplir con el fallo que había proferido el Juzgado Sexto Administrativo de Tunja, que protegió derechos colectivos de la población con discapacidad, adultos mayores y demás (Fls. 52-82 y cuaderno de MC 19-38 , 39-41), lo anterior se advierte en el informe que se rinde a ese despacho judicial y que reposa en el Cuaderno de Medidas Cautelares. Adicionalmente, se resalta que el Municipio accionado, no ha sido negligente, por cuanto la formulación y ejecución del proyecto se llevó a cabo dentro de los plazos razonables, para una obra de dicha magnitud, su gestión fue ajustada a los requerimiento que hizo el despacho en su oportunidad para lograr el cumplimiento de las medidas cautelares, y salvaguardar los derechos colectivos de los ciudadanos.

- **COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO:**

Atendiendo lo contemplado en artículo 38 de la Ley 472 de 1998:

*“El juez aplicará las normas de Procedimiento Civil relativas a las costas. Solo 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”.*

Habida cuenta que para el momento en que se dicta este fallo, el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente o de mala fe y, en el *sub lite*, ninguna actuó de esa forma, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.



## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

### RESUELVE

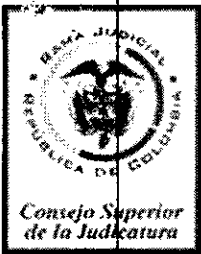
**PRIMERO: DECLARAR PROBADA** las excepciones de **FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA propuesta por el INVIAS y la de EL SUPUESTO AGRAVIO NO SE ENCUENTRA EN CABEZA DE LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI**, propuesta por la ANI, de conformidad con las razones consignadas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones de **FALTA DE AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD, INEXISTENCIA DE AMENAZA O VULNERACIÓN A LOS DERECHOS COLECTIVOS y LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE AL DEMANDANTE** propuestas por la ANI, así como la **COSA JUZGADA** propuesta por el MUNICIPIO DE TUNJA, de conformidad con las razones consignadas en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, conforme se expuso en la parte motiva de esta providencia.


**CUARTO:** En aplicación de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo - Registro Público de Acciones Populares y de Grupo.

*ℓ* **QUINTO:** Sin condena en costas.



**SEXTO:** Ejecutoriada esta decisión, archívese de manera definitiva el expediente dejando las constancias de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**JAVIER HUMBERTO PEREIRA JÁUREGUI**  
**JUEZ**

<p>JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA</p> <p>El fallo anterior se notificó por Estado <u>49</u> de HOY <u>15</u> SEP 2017 siendo las 8:00 A.M.</p> <p>SECRETARIA</p>
--