



## Juzgado Décimo Administrativo Oral de Tunja

Tunja, dieciséis (16) de julio de dos mil veintiuno (2021)

**Medio de control:** Reparación Directa  
**Radicado:** 15001 33 33 010 **2013 00060 00**  
**Demandante:** Hermelinda Cristancho Mejía y otros  
**Demandado:** Ecopetrol- Transportadora de Gas Internacional S.A. E.S.P- Unión Temporal Poliducto Andino- Ministerio de Minas y Energía- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- Departamento de Boyacá- Municipio de Ventaquemada-

Como quiera que no existe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el Juzgado a dictar sentencia de primera instancia en el asunto de la referencia, previos los siguientes:

### ANTECEDENTES

#### I. LA DEMANDA

1. **Las pretensiones** de la demanda, se transcriben así:

##### A. DECLARATIVAS:

**PRIMERA:** Se declare administrativa y extracontractualmente a la Nación-Ministerio de minas y energía, Nación Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento de Boyacá Municipio de Ventaquemada, Personería Municipal de Ventaquemada, T.G.I “Transportadora de gas Internacional, S.A E.S.P.,” Ecopetrol S.A, y Montecz S.A, Morelco S.A, Termo Técnica Industrial S.A, MG Ingeniería, y Conequipos LTDA Quienes integran unión temporal Poliducto Andino “UPTA”. De forma solidaria de los perjuicios ocasionados a mis representadas con ocasión de la construcción del poliducto andino el cual fue autorizado según resolución N° 2021 del 21 de octubre de 2009, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el gasoducto el cual iniciaron obras de construcción en la primera semana de mayo de 2012.

##### B. CONDENATORIAS:

**PRIMERA:** Condenar a la Nación-Ministerio de minas y energía, Nación Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento de Boyacá, Municipio de Ventaquemada, Personería Municipal de Ventaquemada, T.G.I “Transportadora de gas Internacional, S.A E.S.P.,” Ecopetrol S.A, y Montecz S.A, Morelco S.A, Termo Técnica Industrial S.A, MG Ingeniería, y Conequipos LTDA quienes integran unión temporal Poliducto Andino “UPTA”. En forma solidaria a pagar la señora Flor de María Pineda, a título de perjuicios materiales la suma de Ciento cincuenta y nueve Millones Novecientos noventa mil pesos moneda legal (\$159.990.000.00), valor de la vivienda de mi representada y soportada bajo el avalúo comercial realizado el día 01 de febrero de 2013, el cual se encuentra como anexo del presente libelo, o reubicación de la misma.

**SEGUNDA:** Condenar a la Nación-Ministerio de Minas y Energía, Nación Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento de Boyacá, Municipio de Ventaquemada, Personería Municipal de Ventaquemada, T.G.I “Transportadora de Gas Internacional, S.A E.S.P.,” Ecopetrol S.A, y Montecz S.A, Morelco S.A, Termo Técnica Industrial S.A, MG Ingeniería, y Conequipos LTDA quienes integran unión temporal Poliducto Andino “UPTA”. En forma solidaria a pagar la señora Flor de María Pineda a título de perjuicios materiales la suma de Cuatro Millones Novecientos Sesenta y Nueve Mil Novecientos pesos moneda legal (\$4.969.900.00), correspondientes a lo que ha dejado de percibir por mi representada en ocasión del cierre de su establecimiento de comercio (mini mercado) a finales del mes de abril de 2011 hasta diciembre del 2012, es decir por 19 meses y 27 días, valor que se encuentra soportado con base en la declaración de industria y comercio del establecimiento de mi

*representada, del cual se encuentra prueba en el presente proceso, y en la que declaro haber percibido un Millón de pesos moneda legal, por los 4 meses que permaneció abierto el establecimiento de comercio en comento.*

**TERCERA:** *condenar a la Nación-Ministerio de minas y energía, Nación Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento de Boyacá, Municipio de Ventaquemada, Personería Municipal de Ventaquemada, T.G.I “Transportadora de gas Internacional, S.A E.S.P.,” Ecopetrol S.A, y Montecz S.A, Morelco S.A, Termo Técnica Industrial S.A, MG Ingeniería, y Conequijos LTDA quienes integran unión temporal Poliducto Andino “UPTA”. En forma solidaria a pagar a cada uno de mis representados a título de perjuicios morales el equivalente en pesos las siguientes cantidades de salarios mínimos mensuales legales vigentes a la fecha de la ejecutoria de la sentencia:*

*Para Flor María Pineda, la suma de 100 salarios mínimos legales vigentes (\$56.670.000.00) cincuenta y seis millones seiscientos setenta mil pesos moneda legal, y actualizada a la fecha de ejecutoria de la sentencia, o la máxima aceptada por la jurisprudencia.*

*Para María Antonia Barajas Pineda, la suma de 90 salarios mínimos mensuales legales vigentes (\$51.003.000.00) cincuenta y un millones tres mil pesos moneda legal, y actualizada a la fecha de ejecutoria de la sentencia, o la máxima aceptada por la jurisprudencia.*

*Para Herlinda Cristancho Mejía, la suma de 13 salarios mínimos mensuales legales vigentes (\$7.367.100.00) siete millones trecientos sesenta y siete mil cien pesos moneda legal, y actualizada a la fecha de ejecutoria de la sentencia, o la máxima aceptada por la jurisprudencia.*

**CUARTA:** *Que las entidades convocadas, por medio de los funcionarios a quien corresponda la ejecución de la sentencia, dicten de los 30 días siguientes a la comunicación de la misma, la resolución, manifestación o acto correspondiente en la cual se adoptan las medidas necesarias para su cumplimiento y pagaran intereses moratorios desde la ejecutoria de la sentencia hasta cuando se c ancele totalmente la condena.*

**QUINTA:** *Que las cantidades liquidadas a las cuales se condenen a las entidades convocadas, se les cobren interés moratorio desde el mismo día en que quede en firme hasta el día en que efectivamente se produzca el pago de esta condena, la presente solicitud la hago con base en el artículo 192 del nuevo C.C.A. (Ley 1437 de 2011).*

**SEXTA:** *De igual forma solicito que se condene en gastos, costas del proceso y agencias del derecho tal y como estipula la ley.*

## **1.2. Fundamentos fácticos y jurídicos.** El Despacho los resume así:

1. Según la Resolución N° 2021 del 21 de octubre de 2009, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la empresa Ecopetrol S.A por medio de sus contratistas UTPA (unión temporal poliducto andino), inició las obras de ejecución del poliducto Andino.

2. El día 26 de octubre de 2010, la UTPA (Unión Temporal Poliducto Andino), levantó el acta sobre el predio de propiedad de las demandantes, indicando que existían grietas en el área de la fachada que no representan hundimiento ni desplazamiento de piso, lo cual considera contrario a la realidad.

3. El día 01 de febrero de 2011, las representadas presentan solicitud en la oficina de Gestión Inmobiliaria de Ecopetrol S.A., en donde manifiestan algunas afectaciones producidas a su predio por las obras y trabajos de construcción del poliducto andino.

4. El día 9 de febrero de 2011, las demandantes solicitaron a Ecopetrol S.A una visita a su predio, ya que como lo habían indicado en el escrito, el inmueble había sido afectado por las obras y no se ha hecho ninguna visita, solo se habían elaborado actas de vecindad que resultaban insatisfactorias y no se dio respuesta a la petición presentada el 01 de febrero en las oficinas de Ecopetrol S.A.

5. El día 17 de febrero de 2011, se presenta una solicitud formal al alcalde de Ventaquemada, Director de planeación municipal y Personero Municipal de dicho ente territorial, informando

de los perjuicios causados, frente a lo cual los ingenieros de Ecopetrol S.A, entre ellos la Ing. Carolina Barajas, manifestaron que el perjuicio fue causado por motivo diferente a los tubos de Ecopetrol S.A, y las demandantes solicitaron intervención por considerarlo un peligro para su familia, así como la correspondiente reubicación.

6. El día 25 de febrero de 2011, el líder del proyecto Poliducto Andino, presentó oficio al alcalde de Ventaquemada donde manifestó que el predio no presenta afectación a causa de la construcción de poliducto Andino y que las demandantes faltaban a la verdad frente a la responsabilidad por los perjuicios causados.

7. El día 25 de abril de 2011, por medio del oficio PQR-C2-305 Ecopetrol S.A da respuesta a las demandantes, manifestando que algunas fisuras sí pudieron ser causadas por el paso de maquinaria pesada, además de ello indicó que no se encontró daño a la estructura, lo cual no es cierto ya que gracias a las obras de construcción del Poliducto Andino el inmueble sufrió afectaciones.

8. El mismo día, la señora Flor de María Pineda de Barajas, recibe comunicación del ingeniero en la cual indica que la causa de los daños se atribuye a la quebrada y el nivel freático de la construcción, contradiciendo la versión anterior en cuanto al reconocimiento del perjuicio ocasionado por la vibración que generó la maquinaria pesada.

9. El día 7 de marzo de 2011, se solicitó mediante oficio dirigido al ingeniero líder del proyecto Poliducto Andino, una nueva revisión al inmueble, ya que las demandantes se encontraban inconformes con el informe del ingeniero por encontrar inconsistencias en las valoraciones efectuadas al inmueble y de la realidad del estado del mismo.

10. El día 22 de febrero de 2012, la UTPA realizó una reunión con las demandantes, bajo acta, en la cual se da respuesta a la Queja C2-305, documento en el cual se indica que asume el arreglo y adecuación de la infraestructura; no obstante lo anterior fue rechazado por las accionantes quienes estaban esperando un resarcimiento integral, razón por la cual habían incoado una acción de grupo la cual fue rechazada por haberla interpuesto un grupo menor a 20 personas.

11. El día 15 de marzo de 2012, las demandantes interponen derecho de petición dirigido al director de gestión técnica administrativa del Poliducto Andino, para que realice una inspección de los terrenos en aras de determinar los perjuicios causados.

12. Para la primera semana del mes de mayo de 2012, la empresa T.G.I Transportadora de gas Internacional, instaló el gaseoducto que es paralelo al Poliducto Andino, realizaron constantes perforaciones y se agravó la situación del inmueble de las demandantes.

13. El día 14 de mayo de 2012, se realizó acta de novedades y acta de vecindad por parte de Confurca y T.G.I., donde manifiestan que las afectaciones del predio ocurrieron a finales del año 2010 e indicaron haber guardado todas las precauciones en la ejecución de la obra.

14. El día 16 de mayo de 2012, Confurca realiza nuevamente acta de novedades en donde manifiesta que al final de la obra se evaluarán los posibles daños y que las obras de allí en adelante se adelantarán después de las 8 de la noche.

15. Las accionantes tenían en su inmueble un mini-mercado, el cual fue cerrado en el mes de abril del 2011, por causa de las obras del Poliducto Andino, ocasionándoles un perjuicio mayor al ser éste su único medio de sustento y el de la hija quien laboraba allí.

16. Revisada la resolución N° 0052 de fecha enero 19 de 2011, proferida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por la cual se modifica la resolución 2021 del 21 de octubre de 2009, que otorgó Licencia Ambiental a la empresa Ecopetrol S.A para la

construcción y operación del poliducto Andino, se encuentra que la empresa tramitó la modificación de la Licencia Ambiental 2021 del 21 de octubre de 2009, para realizar 10 realineamientos al trazado, como ejemplo en el folio 8 el que se refiere evitar la afectación de predios e inmuebles muy cercanos al trazado realizado, establecido en la licencia como efectos negativos, y donde manifiesta que el estudio no identifica el impacto por afectaciones a las viviendas que se encuentran en el área de influencia directa del proyecto y resume que al presentarse la Empresa deberá coordinar y negociar con las familias la reubicación o negociación de sus viviendas.

17. Señala que Ecopetrol S.A, las empresas que integran la Unión Temporal Poliducto Andino, T.G.I, y las entidades convocadas a este medio de control, incurrieron en omisiones en la ejecución del proyecto y que como resultado se generaron las afectación y perjuicios al inmueble de su propiedad.

21. Por último, señala que la licencia ambiental concedida no advierte parámetros como la distancia entre el proyecto y los inmuebles aledaños, ni establece la distancia que debe existir entre el gasoducto y el poliducto, la distancia entre sus tubos que en este caso están unidos y si representan peligro para sus residentes más aledaños, ni se conoce si el Ministerio de Minas y Energía realizó algún estudio u otorgó licencia para determinar el riesgo de los residentes aledaños, es por tal motivo que las demandantes pretenden la compra o reubicación de su vivienda y el pago de los perjuicios morales y materiales causados con la construcción de poliducto Andino.

**1.3. Fundamentos jurídicos.** El Despacho los resume así:

En este caso las demandantes consideran vulnerado su derecho a la vivienda digna por la construcción del poliducto Andino y el gasoducto en el tramo de Ventaquemada, vereda puente Boyacá, el cual tiene su génesis en el art 5° de la Constitución Política, conforme al cual: *“El Estado reconoce sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara la familia como institución básica de la sociedad”*.

Sostiene que se realizaron obras de gran magnitud, de manera muy cercana al inmueble, generando con ello un riesgo, por tal motivo solicitó el trámite conciliatorio al Ministerio de Minas y Energía y Medio Ambiente para recibir una respuesta al respecto.

Arguye que el artículo 90 constitucional establece que el Estado responderá por los daños antijurídicos imputables a las autoridades públicas, indica que las obras realizadas en los predios cercanos a la vivienda de las accionantes ponen en riesgo su seguridad, por cuanto no se hicieron los estudios técnicos necesarios para llevar a cabo el proyecto, generando inconformidad y perjuicios.

Cita la sentencia de la Corte Constitucional C-644 de 2011, para indicar que el Estado responderá cuando el daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o por cualquier causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de aquella.

Como sustento de lo anterior, cita el pronunciamiento del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra con radicación N° 05001-23-26-000-1994-00422-01(19420).

## **II.CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **2.1. Departamento de Boyacá (fls 1-5).**

Se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, plantea que carece de fundamentos jurídicos y facticos para calificar al Departamento de Boyacá como responsable

y aclara que el señalamiento de sujeto pasivo de la acción no es procedente, porque no existe norma alguna que responsabilice al Departamento de Boyacá por la ejecución del proyecto del poliducto Andino, el cual corresponde a Ecopetrol S.A., quien es titular de la licencia ambiental, conforme lo señalado en el título VIII de la ley 99 de 1993 en concordancia con el numeral 1 literal d) del artículo 8° del Decreto 1220 de 2005.

Resalta también que dentro de la Resolución 2021 del 21 de octubre de 2009, en la cual se otorga la licencia ambiental, la Empresa Ecopetrol S.A propone que se realicen obras de geotecnia preliminar, cuyo objetivo era proteger las áreas circundantes próximas al derecho de vía que se pudieran llegar a ver afectadas y debe hacer lo posible para lograr la protección de las áreas circundantes al corredor.

Con todo lo anterior, reitera que no es responsabilidad del Departamento de Boyacá pues la licencia corrobora quien es el dueño del corredor vial de este proyecto y es éste quien debe responder por los posibles daños que se puedan presentar en el entorno biótico, abiótico, socioeconómico y cultural.

Ante los hechos indica que no le constan, por lo anteriormente mencionado, en tanto el Departamento de Boyacá no tiene intervención alguna y desconoce de lo acontecido en el caso concreto.

Por otra parte, señala que la Corte Constitucional, en sentencia T-416 de 1997, explica en qué consiste la legitimación por pasiva, que el Departamento de Boyacá de conformidad con lo señalado en la sentencia aludida no está legitimado en la causa por pasiva, siendo Ecopetrol S.A el beneficiario de la licencia ambiental, por lo tanto es quien debe responder por sus acciones.

El Departamento de Boyacá, como entidad demandada, ni por acción u omisión tiene injerencia en los hechos mencionados en el medio de control, por tal motivo es necesario e imperativo que la entidad sea judicialmente excluida de la relación procesal.

## **2.2. Ecopetrol S.A (fls 2-13)**

Propone como excepciones previas:

2.2.1. La caducidad de la acción: invoca el literal i) del artículo 164 del C.P.A.C.A. ley 1437 del 2011 y jurisprudencia del Consejo de Estado, para señalar que el término para interponer el medio de control debe contarse desde el momento en que la afectada tuvo conocimiento del presunto hecho dañoso, es decir, en fecha del 26 de octubre de 2010, como da cuenta el acta de vecindad firmada por las demandantes (fl. 21 del expediente).

Por el hecho de haber transcurrido más de dos años desde que la afectada conociera del hecho dañoso, es claro que operó el fenómeno de la caducidad de la acción; y agrega que la demanda entró a reparto luego de 2 años, 4 meses y 16 días contados desde la exteriorización del daño por la parte demandante, con interrupción de dos meses y 11 días en virtud de las diligencias de conciliación, por tanto, debe ser rechazada conforme a su regulación en el artículo 169 de la ley 1437 de 2011.

2.2.2. No se agotó en debida forma el requisito de procedibilidad dispuesto en el artículo 37 de la ley 640 de 2001: Sostiene que se debe formular solicitud de conciliación extrajudicial, so pena del rechazo de la demanda.

Que de conformidad con el artículo 613 de la Ley 1564 de 2012, se exige copia de la solicitud de conciliación a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para resolver si interviene o no en el comité de la conciliación de la entidad convocada o en la audiencia de

conciliación, indica que no obra prueba de este documento y por tanto se advierte no cumplido dicho requisito.

2.2.3. Falta de legitimidad en la causa por activa: Observa que el certificado de libertad y tradición no es idóneo para acreditar la legitimación en la causa por activa por parte de la presunta propietaria, pues han pasado 1 año y 4 meses, tiempo en el cual se puede haber trasferido el dominio del bien que se reclama en indemnización, por otra parte, se denomina al documento “contrato de arriendo de habitación”, el cual no acredita la condición en la que se actúa.

Así mismo, propone las siguientes excepciones de mérito:

1. Existen defectos de la construcción: Se indica que la vivienda de las demandantes se encuentra por debajo de la cota rasante de la vía que se encuentra frente y en el nivel más bajo de la vía pavimentada que conduce de Bogotá- Tunja, por lo tanto, el peso y el tránsito continuo de los vehículos generan vibraciones que producen afectación a las viviendas.

Además, señala que la vivienda se encuentra a un metro de la quebrada panamá lo cual afecta la estructura, aún más en época invernal por cuanto se aumenta el nivel freático y crea humedad en los predios colindantes.

2. Sostiene que el subsuelo en donde se encuentra el inmueble de la demandante no es apto para construir casas de habitación, está ubicada en la parte baja de un cerro, zona de descarga de la montaña, por lo tanto, las aguas de escorrentía se dirigen por el suelo y subsuelo hasta llegar a la quebrada, la cual es colindante al predio de la demandante.
3. Señala que el suelo es arcilloso, lo cual genera deformaciones en el suelo y que las vías aledañas a las viviendas en la vía Bogotá-Tunja, no tienen cunetas, laterales, filtros, etc., las aguas corren sin control elevando el nivel freático en la zona y aumenta la humedad, aparte del mal manejo del agua negra y agrega que las viviendas están en una zona de riesgo por encontrarse a menos de 10 metros de la quebrada panamá.
4. Por otra parte, aduce que la vivienda de la demandante no cumple con la documentación legal, pues no cuenta con licencia de construcción ni cumple con las normas de sismo resistencia, como la Ley 400 de 1997, Ley 1229 de 2008, el reglamento colombiano de sismo construcciones NSR-10 y las resoluciones expedidas por la comisión asesora.
5. Indica que el Municipio de Ventaquemada se encuentra afectado por 6 fallas geológicas que son determinantes en los daños estructurales de las viviendas, que el esquema de ordenamiento territorial contiene un capítulo geológico donde se refiere que se ve afectada por 6 fallas de diferente tipo que influyen en la estabilidad de los terrenos, precisa además que actualmente las fallas están ocasionando algunos fenómenos de remoción en masa en viviendas. Por tanto, el agrietamiento y las fisuras y demás se deben a defectos de origen geológico.
6. Por último, evidencia que el valor de la vivienda de la demandante es inferior al señalado en el avalúo, denota que la licencia del perito se encuentra vencida desde el 2008 y el valor no corresponde al precio real, por tal motivo Ecopetrol S.A aportó el avalúo comercial que se tuvo en cuenta para el pago de los derechos inmobiliarios que fueron necesarios para el proyecto del polducto Andino y que el valor del predio no sobrepasa los 50 millones de pesos.

### 2.3. Ministerio del Medio Ambiente (fls.1-18)

Inicia que en virtud de la Ley 1444 de 2011, y la expedición del Decreto 3570 del 27 de septiembre de 2011, se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; que el caso que nos ocupa no es competencia del Ministerio, por tanto, las pretensiones aducidas en la demanda no están llamadas a prosperar como quiera que no existen presupuestos facticos y jurídicos que las soporten y no obran pruebas que demuestren actuación irregular por parte del Ministerio del Medio Ambiente.

Se opone a las pretensiones, por carecer por completo del sustento legal y probatorio que conlleve a imputar responsabilidad extrapatrimonial y, en consecuencia, solicita la absolución de toda responsabilidad.

Reitera que las funciones de la entidad no eran propiamente la vigilancia y el control de las obras, tan poco tiene ninguna jerarquía superior legal que le imponga tal deber, lo que lo imposibilita materialmente para responder por los hechos de la demanda.

Por otra parte, sostiene que al Ministerio se le asigna competencia privativa para otorgar licencias ambientales, las cuales habilitan al titular de la misma para obrar dentro de ciertos límites en la ejecución de la obra; sostiene que en cuanto a la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos o impactos ambientales que la obra produzca o este susceptible a producir, los mismos se encuentran a cargo de quien ejecuta la obra y a quien se le otorgó la licencia.

En consecuencia, aduce que el proceso de licenciamiento se halla expresamente fundamentado en la normatividad ambiental y su exigencia no obedece al arbitrio de la autoridad ambiental competente, sino a la gestión que la autoridad correspondiente debe cumplir en virtud de la facultad de la que se halla revestida por ministerio de la Ley.

Frente al pronunciamiento sobre los hechos, se atiene a lo que resulte demostrado en el trascurso del proceso, señalando que la carga de la prueba la ostenta el demandante.

Propone las siguientes excepciones:

- Caducidad de la acción: Señala que no se allegó acta de audiencia extra judicial de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, para acreditar que se cumplió este requisito y, en consecuencia, opera el fenómeno de la caducidad, para lo cual debe computarse el término de dos (2) años desde el conocimiento del hecho, es decir, desde el acta de vecindad del mes octubre de 2010.
- Ausencia de nexo causal o falta de legitimación en la causa por pasiva: Indica que el Ministerio no es la parte llamada a responder por los perjuicios que se reclaman en la demanda.
- Ausencia de daño y responsabilidad: aduce que los presuntos perjuicios padecidos por los demandantes, provienen de factores ajenos a la actividad legal del Ministerio y este hecho por sí solo es causal que lo exonera de responsabilidad.
- Hecho de un tercero: Indica que en el presente caso no se dan los elementos para endilgar la responsabilidad al Ministerio del Medio Ambiente.

#### **2.4. Ministerio de Minas y Energía (fl. 7-16)**

Se opone a las pretensiones de la demanda e indica que no le constan los hechos, por lo que considera deben probarse.

Propone las siguientes excepciones de mérito:

1. Falta de legitimación en la causa por pasiva: Aclara que la vinculación contractual para la construcción del Poliducto Andino es entre Ecopetrol y la Unión Temporal, en la cual no intervino el Ministerio de Minas y Energía, por lo que cualquier daño generado que haya sido probado en su construcción, sería atribuible al contratante o contratista.

Sostiene que el Ministerio de Minas y Energía es un organismo rector de políticas del sector Minero-Energético y no realiza actividades relacionadas con la exploración, explotación, refinación, transporte de hidrocarburos, funciones que corresponden a Ecopetrol, conforme al artículo 4° de sus estatutos sociales.

Indica que el Ministerio de Minas y Energía no realiza la construcción de poliductos y no realiza estudios técnicos de esta clase de obras, que sí se llega a demostrar algún daño antijurídico a los demandantes, por hechos, acciones u omisiones de Ecopetrol o de la Unión Temporal Poliducto Andino, no son responsabilidad de la Nación Ministerio de Minas y Energía, pues dichas empresas gozan de personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera.

2. Ausencia de requisitos que originan la responsabilidad extracontractual e inexistencia del nexo de causalidad: Manifiesta que en reiteradas ocasiones, el Consejo de Estado ha manifestado que la obligación indemnizatoria del Estado solo surge cuando se demuestra el elemento de imputabilidad, el cual supone acción u omisión del sujeto o patrimonio a cuyo cargo está la obligación de indemnizar, situación que en el caso particular no se demuestra, por tanto es claro que dentro de las funciones del Ministerio no está la de realizar ninguna acción o actividad relacionada con los hidrocarburos.
3. Inexistencia de daño antijurídico: Indica que el predio ya presentaba afectaciones producidas por la humedad como consta en la visita del 15 de febrero de 2011, con radicación C-280, también por una carga de peso, un pozo séptico que se encuentra descrito en el informe de visita de 23 de marzo de 2011 que obra en el expediente, por otra parte, en lo concerniente al establecimiento de comercio, aduce que no se encuentra demostrada la existencia del mismo ni los ingresos que alega la víctima.
4. Caducidad de la acción: Manifiesta que conforme al escrito del 1 de febrero de 2011 dirigido por los demandantes al área de gestión humana de Ecopetrol, el daño se produjo en esta fecha por lo que la acción ha caducado, de conformidad con el artículo 164, numeral 2 literal i, de la ley 1437 de 2011, conforme a la cual el término para interponer la demanda de reparación directa es de 2 años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causantes del daño.

Por último, solicita declarar probadas las excepciones de fondo y las que de oficio se encuentren edificadas, que se denieguen las pretensiones de los demandantes, se ordene la terminación del proceso y que se condene a los demandantes al pago de las costas a favor la Nación - Ministerio de Minas y Energía-.

## **2.5. Municipio de Ventaquemada (fl 1-12)**

Manifiesta frente a las declaraciones y condenas, que no se configura nexo causal entre alguna actuación u omisión por parte del Municipio de Ventaquemada y el daño reclamado por las demandantes, por lo cual se opone a la prosperidad de todas las pretensiones dirigidas en contra de la entidad, pues independiente de existir afectación o responsabilidad, la misma no está a cargo del Municipio de Ventaquemada.

Propone como excepciones las siguientes:



- Falta de legitimación en la causa por pasiva: Indica que la obra no es adelantada por la entidad y todos los aspectos contractuales y extracontractuales desbordan las competencias y acciones del Municipio de Ventaquemada.

Sostiene que el Municipio de Ventaquemada no tiene injerencia ni responsabilidad alguna en dicha obra y, por tanto, en el evento de llegar comprobarse el daño antijurídico y los perjuicios que se discuten, el fallo deberá vincular únicamente a las entidades o personas jurídicas responsables de la obra, mas no al Municipio de Ventaquemada, al no existir nexo causal.

## **2.6. TGI. Transportadora de Gas Internacional (1-23)**

Frente a las pretensiones manifiesta que se opone a todas y cada una de ellas, toda vez que los daños aducidos por la demandante no pueden ser atribuidos a la construcción del loops o del poliducto andino.

Por otra parte, sostiene que de acuerdo con los estudios técnicos realizados, se pudo establecer que la vivienda de la demandante está ubicada en una zona de alto riesgo por encontrarse a menos de 10 metros de la quebrada panamá.

Sostiene que de conformidad con el esquema POT del Municipio de Ventaquemada, el área se ve afectada por 6 fallas de diferente tipo que influyen en la estabilidad del terreno. En este caso, advierte que es un hecho innegable que la zona se encuentra afectada por las fallas que son determinantes en los daños estructurales de las viviendas del sector.

Propone las siguientes excepciones:

- La caducidad de la acción: Indica que en la visita realizada el día 26 de octubre del 2010 al inmueble de la demandante, quedaron registradas las fallas presentadas como grietas y fisuras, lo cual evidencia que la demandante ya conocía la situación de su inmueble y contaba con dos años para entablar la acción. Por tal motivo, solicita al despacho el rechazo de plano de la demanda y la terminación del proceso.
- La carencia de causa legal para iniciar la acción: Sostiene que la señora Flor de María Pineda de Barajas, designa su hija María Antonia Barajas, para que la represente lo que significa que no tiene legitimación por activa para el pago de perjuicios, pues el predio está a nombre de la señora Flor María Pineda de Barajas, en tanto a la señora Hermelinda Cristancho Mejía no le asiste ninguna legitimación, pues ella es arrendataria de la señora Flor María.
- Falta de legitimación por pasiva por parte de la empresa TGI: Indica que TGI no tuvo injerencia alguna en este proyecto, por tanto, no existe sustento jurídico valido para imputar alguna responsabilidad.
- Falta de nexo causal entre la conducta de la empresa TGI, con los daños alegados en la demanda: Reitera que TGI no tuvo injerencia en el proyecto de la construcción del Poliducto Andino.

## **2.7. Unión Temporal UTPA. (fls, 1-18)**

Frente a los hechos manifiesta lo siguiente:

1. Al hecho primero responde que es parcialmente cierto, pues el día 30 de diciembre de 2009, se suscribe entre Ecopetrol S.A y la Unión Temporal Poliducto Andino el contrato N° 5207716, para la realización de todo lo concerniente a la construcción, montaje, transporte y demás obras relacionadas con el poliducto Andino, las cuales conforman parte del sistema de transporte de hidrocarburos entre el Municipio de Sutamarchán

(Boyacá) y el Municipio de Apiay (Meta), el contrato contemplo un plazo inicial de 400 días calendario desde la suscripción del acta de inicio, que se efectuó el 5 de febrero de 2010.

2. Frente al segundo hecho manifiesta que es parcialmente cierto, pues en el acta de vecindad que se realizó al inmueble de la demandante quedó consignado quiénes eran los residentes y de las grietas, fisuras que se observaban y en qué áreas, también de las humedades que se presentaban en los muros interiores de la vivienda.
3. A los hechos tercero, cuarto y quinto manifiesta que no le constan, y se atiende a lo que se pruebe en el proceso.
4. Al hecho sexto dice ser parcialmente cierto, por cuanto en el concepto se consignó que la construcción del poliducto no ha movido el terreno, que las placas y grietas parecen antiguas, donde se instaló la tubería existe humedad, quedando pendiente que se conozca su causa, se observó antigüedad del daño en la placa del baño, la estructura de la casa es pesada respecto a su cimentación, y no fue posible identificar la causa de la humedad en la habitación del segundo piso.
5. Frente al hecho séptimo manifiesta que no es cierto, porque en la comunicación de la vicepresidencia de transporte de Ecopetrol, no hace alusión a que algunas de las fisuras pudieron ser ocasionadas por el paso de maquinaria pesada, que es lo que afirma la demandante..
6. El hecho duodécimo es parcialmente cierto, pues en los años 80 si se construyó una línea para el gas actualmente utilizada por TGI, en el año 95 sobre ese mismo corredor se inicia la construcción de oleoducto Central S.A –OCENSA-, se inicia la construcción del poliducto Andino en el 2010 y culminando en el 2011, en 2011 inicia también la construcción de un nuevo tubo la TGI, por otra parte, las afirmaciones del ing. Jon Sánchez no le constan por tanto se atiende a lo probado en el proceso.
7. Frente al hecho decimoquinto señala que no es cierto, porque según el curso cronológico de la construcción del poliducto, no interfirió con el cierre del mini mercado ni con las labores de comercio en la zona, al no existir el impedimento del paso vehicular ni peatonal.

Con respecto a las afirmaciones sobre la socialización del proyecto que se encuentran en el cuerpo de la demanda, agrega que la socialización del proyecto antes de su inicio se encontraba a cargo de Ecopetrol S.A., y dichas labores se iniciaron en Ventaquemada el 27 de marzo de 2009, otra en la vereda puente Boyacá el 5 de abril de 2009 y un taller el día 7 de mayo de 2009, al cual asistieron habitantes de la zona y en lo sucesivo se realizaron reuniones de socialización adicionales, como consta en las actas y en los registros de asistencia aportados al proceso.

La socialización del proyecto se hizo con la finalidad de informar a la comunidad sobre el mismo y para dar cumplimiento a una de las obligaciones adquiridas contractualmente por la UTPA con Ecopetrol S.A., la cual consistía en entablar optimas relaciones con las comunidades alrededor de la ejecución del proyecto, es por ello que se realizaron varias socializaciones con la comunidad en el tiempo en que se ejecutó la obra.

De modo que la UTPA estableció un canal de comunicación con la comunidad para que esta pudiera formular sus peticiones, quejas y reclamos, un programa con la realización de talleres de carácter informativo para cada comunidad veredal en el área de influencia del proyecto.

Propone las siguientes excepciones:

- a. Caducidad de la acción: Sostiene que el tramo que se encuentra cercano a la vivienda del demandante, inicio su construcción en el mes de octubre del año 2010 y termino en enero de 2011, por otra parte, el término de la caducidad fue suspendido por dos (2) meses y diecisiete (17) días, con certificación N°146 de la Procuraduría Judicial para Asuntos Administrativos de Tunja.  
Por lo anterior, estima que las afectaciones que alegan haber sufrido las demandantes son conocidas desde el mes de noviembre del año 2010 y la demanda fue radicada el 14 de marzo de 2012, por tal motivo se encuentra fuera de término.
- b. Falta de legitimación por activa, Solicita se declare la falta de legitimación por activa de las demandantes María Antonia Barajas y Hermelinda Cristancho, porque el contrato de arrendamiento de la señora Cristancho no deja en claro el tiempo de duración y las dos demandantes solo se encuentran vinculadas al proceso por los perjuicios morales derivados de afectaciones a una vivienda que no es de su propiedad.
- c. Ausencia de requisitos que originan la responsabilidad extracontractual e inexistencia de nexo de causalidad: Indica que existen causas como la condición estructural de la vivienda, la proximidad de la quebrada a la vivienda, la construcción de un pozo séptico, entre otras situaciones que han contribuido a la causación del daños, factores que se encontraban dentro de la órbita de manejo y dirección de los accionantes, situación que desvirtúa el nexo causal entre los posibles daños y el actuar de la demandada.

Frente a las pretensiones se opone a cada una de ellas, por considerar que no tienen fundamento alguno en los títulos de imputación expuestos en el artículo 90 de la Constitución Política, pues no derivan de la responsabilidad, ni de acciones u omisiones que se le puedan atribuir a directamente a la construcción Poliducto Andino efectuada por la UTPA.

### III.ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

#### 3.1. Municipio de Ventaquemada (fls. 211-215).

Plantea que las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperar frente al Municipio de Ventaquemada, que no existe un solo hecho u omisión atribuible al ente territorial que se haya alegado o probado como generador del daño, por lo cual solicita que se declare probada la excepción de falta de legitimación en la causal por pasiva.

Sostiene que existe culpa exclusiva de la víctima, que en la prueba pericial el perito no vaciló en afirmar que la vivienda de la demandante presentaba serias deficiencias constructivas y que si la vivienda se hubiese construido adecuadamente no se habrían presentado los daños que ahora se pide indemnizar, lo cual configura la ruptura del nexo causal que es un elemento axial para la declaración de responsabilidad extracontractual.

Agrega que de las pruebas es evidente que al lado de la vivienda pasa una vía carretable y que cualquier tránsito tiene la posibilidad de generar cargas dinámicas que, dada la vulnerabilidad de la construcción, tienen probabilidad de generar cualquiera de los daños que se reclaman en la demanda.

Concluye que las pretensiones formuladas por la parte actora no tienen vocación alguna de prosperidad, pues los debates procesales no quedaron probatoriamente establecidos así como los requisitos axiales para la formulación del reproche de responsabilidad.

#### 3.2. Ecopetrol S.A (fl. 217-219)

Surtido el debate probatorio y demás actuaciones procesales, señala que no se encuentran demostrados los elementos constitutivos del daño argumentado por el demandante y, por el contrario, las pruebas recaudadas en el proceso permiten determinar que existieron otras causas por las cuales se produjo el daño.

Señala que la vivienda no cuenta con la cimentación adecuada para el tipo de construcción, ni para el tipo de terreno, pues al encontrarse en desnivel de la carretera vía Bogotá- Tunja, el paso del transporte genera vibración en el terreno con afectación en las viviendas.

Agrega que la vivienda se encuentra construida a escasos metros de la quebrada panamá, lo cual genera humedad y fisuras y, en temporada invernal, se presenta el crecimiento del nivel de las aguas, lo que aumenta el nivel freático y crea humedad en el subsuelo de la casa, con las respectivas afectaciones al terreno y a la estructura de la vivienda.

Sostiene que el subsuelo donde se construyó la casa no es apto, pues se encuentra en la parte baja del cerro, por lo que está en la zona de descargue de la montaña y que carece de manejo de aguas superficiales (cunetas laterales, filtros, etc.), por lo que las aguas de escorrentía corren sin control por la calzada de la vía y áreas aledañas, creando humedad y aumentando el nivel freático.

Manifiesta que el manejo de las aguas negras por tuberías que descargan en la quebrada genera inestabilidad y socavación de los taludes y resalta que la vivienda no cumple con las normas del código de sismo resistencia, ni cuenta con licencia de construcción, que pasa por alto todas las normas y parámetros sobre edificación, criterios y sin cumplimiento de los requisitos mínimos que existen en el país.

Que el área además está afectada por 6 fallas de diferente tipo que influyen en la estabilidad de los terrenos y las viviendas están construidas sobre un depósito cuaternario de origen coluvial y en zona de alto riesgo porque están a menos de 10 metros de la quebrada panamá y que las fisuras, grietas y la humedad se deben a condiciones naturales y fenómenos de origen geológico.

Manifiesta que surtido el debate probatorio, se encuentra que existe falta de contundencia y claridad en el dictamen emitido, pues no cuenta con estudios metodológicos y el perito no sustenta sus conclusiones en alguna metodología ni tampoco puede determinar que el daño se produjo con ocasión de la construcción de Poliducto Andino, por ello las conclusiones del dictamen no son precisas y refiere a que los daños se pudieron causar en épocas distintas a la construcción del poliducto Andino.

Concluye que el dictamen pericial carece de argumentos técnicos y científicos y por el contrario se apoyó en las apreciaciones personales y subjetivas, que no permiten determinar que las afectaciones del inmueble se ocasionaron por la construcción del poliducto y, por ende, no hay nexo causalidad entre el daño alegado y la construcción del Poliducto Andino.

Señala que existieron causas ajenas a la actividad desplegada en la construcción del poliducto que contribuyeron a ocasionar el supuesto daño, como son la existencia de fenómenos naturales, la falta de normatividad en la construcción del inmueble y la ubicación del inmueble, las cuales son las causas que generaron un posible daño, imposibilitando la imputación del mismo.

Como consecuencia de lo anterior, solicita que se declaren probadas las excepciones propuestas en la demanda conforme al material probatorio allegado y en consecuencia se desestimen las pretensiones de la demanda.

**3.3. Transportadora de Gas Internacional S.A. E.S.P. (fls. 2221-231).**

Plantea la ausencia de nexo causal entre la conducta de la TGI S.A. E.S.P. y los daños que se alegan, indica que no existe prueba en el expediente que permita concluir que los daños fueron consecuencia de las obras; por el contrario, de lo que si hay prueba es que los daños que eventualmente se pudieron generar tuvieron lugar entre los años 2010 y 2011; que las obras de TGI se ejecutaron a partir de mayo de 2012, que esta delimitación temporal es fundamental para la defensa, pues solo se le podría declarar responsable a TGI por obras ejecutadas a partir de mayo de 2012 y no durante los años 2010 y 2011.

Inexistencia de los perjuicios tasados por la parte actora a cargo de TGI S.A ESP: sostiene que los perjuicios reclamados no cumplen con las exigencias jurisprudenciales y además no existe prueba alguna en el expediente de que cuenta con el supuesto daño moral que sufrieron las demandantes; que ni siquiera en la demanda se hace una afirmación en tal sentido.

Señala que el apoderado se limitó a solicitar en el capítulo de pretensiones que se les reconozca perjuicios de tipo moral, sin ningún sustento de carácter objetivo; que la jurisprudencia es clara cuando dice que, para reclamar los perjuicios morales causados por el daño o pérdida de la cosa, existe la condición de demostrar plenamente su existencia, pues tal perjuicio no se presume, por tal motivo es claro que no se debería reconocer a los demandantes pues el mismo no se encuentra probado.

Concluye que el Ingeniero Yesid Arias, señaló que la estructura de la vivienda no presenta un sobre esfuerzo que ponga en riesgo su estabilidad, lo que se debería tenerse en cuenta; por otra parte, en lo que tiene que ver con los perjuicios materiales, en la segunda pretensión de la demanda se estima a título de perjuicio material se pague la suma de \$159.990.000,00, valor de la vivienda, respecto de la cual presento avalúo comercial del día 01 de febrero de 2013, y posteriormente en la audiencia del día 16 de febrero de 2017, el despacho resuelve no decretar como prueba este avalúo, pues en su criterio resulta impertinente para el proceso, dado que el daño que se reclama está compuesto por daño emergente, lucro cesante y afectaciones morales.

Por todo lo anterior, se solicita al despacho negar las pretensiones de la demanda y declarar la prosperidad de las excepciones presentadas.

#### **3.4. Nación- Ministerio de Minas y Energía (fls, 234)**

Sostiene que en este caso los demandantes no lograron demostrar responsabilidad, acción u omisión en cabeza del Ministerio de Minas y Energía en los hechos que dieron origen al proceso, y les corresponde probar la situación, en este sentido, no se demostró nexo causal entre el perjuicio y las acciones desplegadas por el Ministerio.

Reitero que el Ministerio de Minas y Energía es un organismo rector de políticas del sector minero energético y no realiza actividades comerciales, o industriales correspondientes o relacionadas con la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución, y comercialización de hidrocarburos sus derivados y productos.

Resalta que el Ministerio de Minas y Energía solo tiene funciones tipo macro, es decir, es rector de políticas públicas del sector minero energético del país y no tiene obligación alguna más allá que la otorgada por la Constitución y la Ley.

Solicita que sean denegadas las pretensiones por considerar que la Nación, Ministerio de Minas y Energía, no es responsable de los perjuicios alegados por los demandantes.

#### **3.5. Parte demandante (fls, 209)**

Solicita que se concedan sus pretensiones; sostiene que se encuentra probada la responsabilidad de los demandados, ya que las actas de obra dejan en evidencia que antes

de que se realizaran los trabajos no se encontraba afectado el inmueble y que las actas de vecindad dan cuenta de los daños inferidos al mismo.

Que en el material probatorio obran respuestas escritas de las mismas entidades, en donde afirman que se causaron los daños a la vivienda y que serán objeto de estudio, como se puede notar es clara la responsabilidad de los hechos endilgados a los demandados, por lo cual solicita que se ordene a las entidades demandadas reparar los daños causados, ya que sus poderdantes no están obligados a soportar esta carga.

#### **IV. TRÁMITE DEL PROCESO**

La demanda fue radicada el 14 de marzo de 2013 (fl.15) ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Tunja, correspondiéndole por reparto a este despacho judicial. Se admitió la demanda mediante providencia de 12 septiembre de 2013 (fl.186) corriéndose el traslado de la misma entre el 22 de noviembre de 2013, y el 24 de enero de 2014 (270), las entidades demandadas contestaron la demanda de manera oportuna, se corrió traslado de las excepciones propuestas entre el 11 y el 14 de febrero de 2014.

Mediante providencia del 4 de septiembre de 2014, se resolvió el recurso de reposición interpuesto por ECOPETROL S.A. contra el auto por el cual se admitió la demanda reponiendo la providencia recurrida y, en su lugar, rechazando la demanda por caducidad de la acción (fl. 318 a 320), proveído que fue revocado por el Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante providencia del 12 de octubre de 2016 (fl.350-355)

La audiencia inicial se llevó a cabo el 16 de febrero de 2017 (fl. 364-369), en la cual se resolvieron las excepciones previas propuestas por los demandados y que denominaron falta de legitimación en la causa por pasiva desde el ámbito procesal, no agotamiento en debida forma del requisito de procedibilidad y en cuanto a la excepción de caducidad también propuesta, se hizo referencia a lo señalado en la providencia del 12 de octubre de 2016, por parte del Tribunal Administrativo de Boyacá, en la cual se revocó el rechazo de la demanda por caducidad de la acción.

El 19 de julio de 2017, se llevó a cabo la audiencia de pruebas la cual fue suspendida, y reanudada el 29 de mayo de 2019 (fl. 669-672), donde se dispuso fijar el día 12 de septiembre de 2019, para la continuación de la audiencia de pruebas a fin de realizar la complementación y adición del dictamen pericial.

En la audiencia de pruebas llevada a cabo el 12 de septiembre de 2019, se dispuso poner en conocimiento la complementación del dictamen en un plazo de 10 días (fl.846-848), y se fijó como fecha para reanudar la audiencia de pruebas el día 19 de mayo de 2020 (fl.856).

Ante la suspensión de términos se restaura la audiencia de pruebas el día 4 de noviembre de 2020, en donde se declara finalizada la etapa probatoria, en tanto se recaudaron la totalidad de las pruebas decretadas en la audiencia inicial, celebrada el 16 de febrero de 2017 (fl.364-369), y se ordena presentar por escrito los alegatos de conclusión dentro de los diez días siguientes a la realización de esta audiencia (fl.900), las entidades demandadas allegan sus alegatos de conclusión como consta en los folios (909,911-915,917-919 y 934)

#### **V. DEL MATERIAL PROBATORIO**

Dentro del plenario obran las siguientes pruebas relevantes:

A. Documentales que se aportaron con la demanda:

1. Copia de certificado de tradición matricula inmobiliaria del inmueble N° 070-93186 (fl.17)

2. Copia de notas de reunión (fl.18-20)
3. Copia de acta vecinal (fl. 21-23)
4. Copia de solicitud de información de vecinos a Ecopetrol (fl. 24-27)
5. Copia de carta solicitud a alcaldía de ventaquemada por parte de los afectados (fl. 28-29)
6. Copia de carta solicitud personería de ventaquemada (fl. 30)
7. Copia de contestación solicitud Ecopetrol (fl.31)
8. Copia de informe de visita Ecopetrol (fl. 32-34)
9. Copia de respuesta solicitud Ecopetrol (fl. 35-36)
10. Copia de informe visita casa de Flor María Pineda (fl.37-54)
11. Copia de carta solicitud a Ecopetrol, (fl. 55).
12. Copia de respuesta a solicitud entrega copias acta de vecindad. (fl.57-59)
13. Copia de acta de reunión (fl. 60-62)
14. Copia de derecho de petición al director gestión técnica administrativa de poliducto Andino. (fl. 63-65)
15. Copia de acta de vecindad (fl.66-68)
16. Copia de acta de novedades. (fl. 69-72)
17. Copia de acta de reunión (fl. 72).
18. Copia de declaración de impuestos municipio de ventaquemada. (fl. 73)
19. Copia de registro de nacimiento de la señora Flor María Pineda. (fl. 74)
20. Copia de contrato de arrendamiento. (fl. 75)
21. Fotografías del inmueble (fl. 76-90)
22. 4 CDS con material fílmico (91-92)

B. Documentos aportados con la contestación de la demanda:

### **1. Ministerio de minas y energía**

-Estatutos sociales de Ecopetrol (FLS. 23-40)

### **2. Ecopetrol**

- Acta de vecindad (fls.14-15).
- Notas de reunión (fls.16-18).
- Certificado inicio de obras (fls.19)
- Memorando (fls.20)
- Certificado (fls.21)
- Acta iniciación de trabajo (fls.22)
- Contrato Ecopetrol y UTPA (fls.23-56)
- Resolución 0052 (fls.72-110)
- Resolución 2021 (fls.111-181)
- Esquema de ordenamiento territorial síntesis diagnóstica (fls.182-187)
- Requisitos de construcción sismo resistencia (fls.188-195)
- Certificado de existencia y representación Ecopetrol S.A (fls.196-217)
- Estatutos sociales de Ecopetrol S.A (fls.218-235)

### **3.Unión temporal Poliducto Andino UTPA**

- Acta de reunión y designación de representación. (fl. 4y7)
- Registro de actividades (fls.43-47)
- Comunicación a alcalde de inicio de recorridos (fls.48)
- Registro asistencia actividades (FLS. 49)
- Notas de reunión (fls.49-52)
- Acta 001 Ecopetrol (fls.53-54)
- Registro asistencia actividades (fls.55-59)
- Carta colegio (fls.60)
- Notas de reunión (fls.61-64)
- Socialización taller Ventaquemada (fls.65)

- Carta alcaldía Ventaquemada (fls.66)
- Invitación a reunión alcaldía de Ventaquemada (fls.67)
- Remisión copia de la licencia ambiental del proyecto (fls.68-69)
- Invitación a reunión a alcalde de ventaquemada (fls.70)
- Registro de asistencia actividades (fls.71-72)
- Notas de reunión (fls.73-87)
- Censo a viviendas (fls.88-112)
- Quejas, reclamos y solicitudes (fls.113-114)
- Respuesta al PQRS c2 362 (fls.115)
- Contrato N° 5207716 (fls.117-166)
- UTPA designación de representante (fls.168-170)

C. Material probatorio recaudado en el proceso.

- Actas de vecindad (fichas técnicas sobre el estado actual de las viviendas, de fecha 26 de octubre de 2010) sobre el inmueble de la señora FLOR MARIA PINEDA DE BARJAS, ubicado en la vereda puente Boyacá, en donde se hace referencia a grietas y fisuras sobre el pañete, en áreas de columnas, en la fachada, así como humedad en muros inferiores de la primera planta por capilaridad (fl. 14-15 cuaderno contestación Ecopetrol).
- Certificación donde se indica que las obras de construcción del poliducto andino ejecutadas con ocasión del contrato No 5207716, celebrado entre la Unión Temporal Poliducto Andino y Ecopetrol, se llevaron a cabo en el sector del Municipio de Ventaquemada, en el periodo comprendido entre el 19 de marzo de 2010 y el 16 de agosto de 2011 (fl. 21 cuaderno contestación Ecopetrol)
- Copia del Proyecto de Acuerdo N° 02 de marzo de 2001, mediante el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Ventaquemada.

El documento hace referencia a que en el municipio se ubican algunos sectores inestables, principalmente debido a la combinación de los siguientes factores: Material parental pendiente – agua actividad antrópica, aunque en otros sectores se asocia principalmente al tectonismo (puente de Boyacá, tierra negra, supatá y Ventaquemada) las veredas que se ven altamente afectadas son Nerita y Puente Boyacá. Señala que existen sitios afectados en alto grado por fenómenos erosivos como Jurpa y parte del Carmen y Siata. Así mismo señala que la mayoría de viviendas del municipio no fueron construidas con el cumplimiento de normas de sismo resistencia.

- Norma NSR-10 CAPITULO A1 Título A- Requisitos generales de diseño y construcción sismo resistente (fl. 188-195 cuaderno contestación Ecopetrol)
- Copia de las Resoluciones N° 2021 del 21 de octubre de 2009 y N° 0052 del 19 de enero de 2011, mediante las cuales el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorga a Ecopetrol licencia ambiental para la construcción y operación del Poliducto Andino (fls72-181 cuaderno contestación Ecopetrol)
- Informe de visita de Ecopetrol (fl. 32-34) realizada el 15 de febrero de 2011, a la vivienda de la señora FLOR DE MARÍA PINEDA DE BARAJAS, del cual se destaca:

*“La Construcción del Poliandino no ha movido el terreno, esto no es posible.*

*El talud ubicado en la parte posterior de la vivienda y que colinda con la quebrada se ve afectado por el agua que se le deja caer, además la cercanía y la diferencia de nivel afectan el patio y esto se ve reflejado en las grietas que tiene la placa.*

*(...)*



*Las grietas que se encontraron en los muros, placa de piso, placa de patio tiene la apariencia de ser antiguas, presentan mugre interna y algo de lama por la humedad  
La estructura es pesada respecto de la cimentación.  
El agua que se deja caer al talud afecta la estabilidad de este.  
No se pudo identificar la causa de la humedad en la habitación el segundo piso y el la placa de piso”*

- Respuesta de Ecopetrol fechada el 25 de abril de 2011, frente a petición formulada por la señora FLOR DE MARÍA PINEDA DE BARAJAS (fl. 35-36), del siguiente tenor:

*De acuerdo con la patología de los hallazgos encontrados, las fisuras y grietas encontradas se presentaron antes de iniciar los trabajos del Poliducto Andino. Así mismo se identifica que la proximidad de la quebrada a la vivienda ha influenciado en la presencia de las fisuras a causa del nivel freático, desprendimiento del material del Talud y por retractación del material de construcción (concreto mortero)*

- Informe de visita a la vivienda de Flor María Pineda (fl.37-54), en el cual se concluye lo siguiente:

*Una vez revisada la condición y estado de la vivienda, la antigüedad de la construcción la estructura (vigas, columnas y placas) lo conocido por información de la propietaria respecto de la cimentación de la vivienda y lo observado en la zona del patio se concluye que las grietas y fisuras que se presentan en esta vivienda tanto en muros como en placas de piso están o se causaron antes de iniciarse o ejecutarse los trabajos del Poliducto, tanto en la apertura inicial del DDV, la perforación dirigida del cruce de la de la vía Bogotá Tunja y el paso de la maquinaria. La proximidad de la quebrada, el pozo séptico existente han causado las grietas y el hundimiento de la placa del patio además de las grietas del piso son efecto de ablandamiento del terreno por el nivel freático causado por la quebrada, la irregular dosificación de los materiales para la mezcla y el desprendimiento del material de talud han causado las fisuras de la placa, la placa también presenta retractación ...también ha ayudado la deficiente cimentación de la casa y el paso de camiones con alto peso para el sitio del lavado de zanahoria eso también causa vibración y daños en la estructura.*

- Respuesta Oficio No 00132 marzo 02 de 2017, suscrito por el Secretario de Planeación, servicios públicos y del medio ambiente del Municipio de Ventaquemada (fl. 397), en los siguientes términos:

- 1. La vivienda identificada con matrícula inmobiliaria N°070-93186 no cuenta con licencia de construcción y ampliación de vivienda.*
- 2. El predio ubicado en el sector de Puente Panamá vía a la institución Educativa Panamericano, identificado con matrícula inmobiliaria N° 070-93186 pertenece al centro poblado de Puente de Boyacá, y como lo indica el uso de suelo anexo a la presente, la construcción de viviendas es permitida con un área mínima de 84 m2 y máximo lo que del predio y el usuario determinen.*
- 3. El paramento mínimo estipulado para el tramo de la doble calzada en el municipio de Ventaquemada es de 15 m del eje de la vía, en cuanto a la vía terciaria (acceso a la institución) y al ser centro poblado se verifico que cumple con los parámetros mínimos exigidos de igual forma para la doble calzada.*
- 4. El paramento para la quebrada Panamá según lo estipulado en el Esquema de Ordenamiento Territorial es de mínimo 5m del borde del cauce.*
- 5. En visita realizada el día 27 de febrero se verifico y cumple con el paramento mínimo.*

- Declaración del señor Sergio Gustavo García Londoño, ingeniero catastral, especialista en evaluación y gerencia de proyectos, derecho de tierras y avalúos, quien manifestó haber trabajado para TGI en el recorrido de campo para el manejo de tierras y llevó a cabo trabajos relacionados con la construcción de tuberías de gas.

En la audiencia llevada a cabo el 19 de julio de 2017 (Minuto 13 a 45), manifestó, entre otras circunstancias, lo siguiente<sup>1</sup>:

*Cuando se realizaron las visitas a las viviendas muchas de las grietas ya se encontraban allí (min 24:50).*

*(min 25:02) empiezo por manifestar que Confurca era el contratista encargado de realizar las obras en ese sector, que para nosotros era el tramo tres, Confurca era directamente el*

<sup>1</sup> Acta vista a folio 430 del expediente.

constructor y la otra empresa era la encargada de realizar las negociaciones y liberar los predios, pero las dos empresas relacionan en las actas, que sobre el predio ya existían afectaciones, los propietarios afirman que fue por las obras realizadas por el Poliducto, pero desconozco si ya los daños estaban causados con anterioridad, este tipo de construcciones, es normal en nuestra zona rural, que si bien estamos obligados a construir con una licencia muchas veces se construye de manera artesanal, sin estudios de suelos, sin licencia de construcción, sin vigas de amarre sin columnas, es algo de lo que vimos en algunas de las construcciones cuando nosotros pasamos; pero verdaderamente yo no podría decir si los daños se causaron por las obras del poliducto o no, porque la diferencia entre una y otra obra fue de un año.

*Apoderado de la parte demandante pregunta cuales son las previsiones que tomaron cuando llegaron, que socialización hicieron con los demandados?*

*Contestó: Poliducto se hizo con excavación manual, se hizo un estudio de geotecnia para no afectar la capa vegetal, se hizo socializaciones sobre la realización de la obra, además porque es obligatorio hacerlo.*

- Declaración del señor Ernesto Calderón Gómez, en calidad de ingeniero civil con especialización en recursos hidráulicos y medio ambiente, líder del proyecto del Poliducto Andino en el sector de ubicación de la vivienda, dentro de la audiencia celebrada 19 de julio de 2017 (Minuto 2 a 1:05 parte 2) de la cual se destaca<sup>2</sup>:

*Ecopetrol adelanto unas obras, contrató una firma Unión Temporal integrada por seis empresas; las obras se adelantaron finales del 2010 inicios del 2011, las demandantes presentaron unas quejas, por lo tanto se programaron unas visitas en febrero de 2011, cuando se hizo la inspección se observó que las viviendas tenían fallencias en su método constructivo y ya presentaban algunas fallas.*

*Preguntado: Al momento de la visita cuales fueron los daños que usted evidenció?*

*Contesto: se divisaban unas grietas que de acuerdo con la experiencia eran grietas antiguas y un mal manejo de aguas porque la vivienda queda cerca de una quebrada en la parte posterior, se evidencia que pueden estar ocasionando las grietas o fallas en la estructura de la vivienda.*

*Preguntado: En su concepto las fisuras o el agrietamiento se debe a defectos de construcción?*

*Contesta: Si lo que yo evidencié en la visita sí.*

*Preguntado: No hay manera que la construcción del poliducto Andino o la construcción del tubo que posteriormente realizó la transportadora de gas TGI, hayan ocasionado este tipo de fisuras o agrietamiento derivadas de vibraciones del tránsito de la maquinaria o de las excavaciones?*

*Contesta: en la planeación del proyecto hay varios métodos para construir los poliductos el más común es realizarlo a zanja abierta es coger tender la tubería va maquinaria al lado abriendo la excavación; para ese caso teníamos infraestructura cerca, por lo que ECOPETROL utilizo un método que genera menor impacto que es cruce por perforación horizontal dirigida, este método consiste que mediante un taladro hacer una perforación y ella va avanzando y va hacia adelante, la única intervención que hicimos fue colocar el taladro que va a unos 50 metros de las viviendas y se realiza la construcción del tubo por ese método. Era el método que menor impacto generaba tanto a las viviendas como a la vía doble calzada.*

*Preguntado: Según su experiencia, la utilización de este taladro y el método de construcción que nos ha hecho referencia, genera algún porcentaje de afectación? quisiera saber cuál es la incidencia de ese método o el porcentaje de afectación?*

*Contestó: el impacto es que no vamos a tener la maquinaria tan cercana a la infraestructura, la teníamos a unos 50 metros, si lo hubiéramos hecho por el otro método hubiéramos tenido que trabajar mucho más cerca de las viviendas 16 metros, si genera vibración pero a una distancia de 50 metros los impactos son menores.*

*La tubería quedó a 18 metros de distancia de las viviendas y a 15 de profundidad.*

*Preguntado: precise al despacho cuales son los defectos de construcción de la vivienda*

---

<sup>2</sup> Acta vista a folio 431 del expediente

*Contestó: Mas que defectos de construcción eran las grietas que ya presentaban la vivienda cuando fui hacer la visita, eran grietas antiguas, porque presentaban moho dentro de las grietas y algunas presentaban pintura dentro de la grieta.*

*Sobre el derecho de vía no se permiten viviendas.*

*Por la parte posterior de la vivienda cruza un caño con aguas. El manejo de las aguas puede presentar escorrentía, y humedad.*

*Preguntado: Antes de la visita se habían hecho otras visitas?*

*Contesta: En la visita preliminar en octubre de 2010 ya existían las grietas.*

*El apoderado de la parte actora solicita que se reconozcan los videos (min 23), el despacho señala no poder reproducirlo por no contar con los elementos tecnológicos*

*Se le ponen en conocimiento las fotografías, de manera específica las maquinarias y la cercanía con las vivienda de la demandante?*

*Contesta: no reconoce la maquinaria, indica que esa maquinaria pudo haber pasado por ahí pero insiste que las obras se realizaron en el derecho de vía.*

*Apoderado de la parte actora: señala que en los videos se evidencia que los trabajos se realizaron muy cercanos a la vía incluso la maquinaria se posaba sobre el andén, realizando los trabajos?*

*(...)*

*Los vehículos pesados generan vibración, pero esa es una vía terciaria donde pasan muchos vehículos pesados, al lado se lavaba zanahoria y llegaban muchos transporte pesado de 3 y 4 toneladas de peso, aunado la doble calzada está a unos 20 o 30 metros y por esa vía transita muchos vehículos pesados.*

*Pregunta: ustedes hicieron algún apique o perforación al frente de la casa de la demandante o en la calle del frente o a qué distancia?*

*Contestó: nosotros trabajamos dentro del derecho de vía, no creo se haya realizado un apique al frente porque no se encuentra dentro del derecho de la vía.*

- Testimonio de José Benjamín García Correal, Ingeniero Civil especialista en Geotecnia (Min 2 a 48 GIII) (acta vista a fl.432), quien actuó en calidad de interventor de la obra del Poliducto Andino:

*Pregunta: Cuales son las causas de las fisuras de la vivienda de las demandantes*

*Contestó: por la experiencia puedo decir que los sistemas constructivos pueden afectar la cimentación, esas obras no las hace un ingeniero sino un maestro de obra, el fraguado del concreto no puede ser el más adecuado, todas esas condiciones pueden llegar a afectar, porque se producen retractaciones del material y se producen agrietamientos superficiales o a veces agrietamientos profundos que pueden afectar la vivienda.*

*Pregunta: nos puede indicar otras hipótesis que pudieron producir las fisuras? La presencia de la quebrada, vibraciones producidas por maquinaria pesada?*

*Contestó: hay varios aspectos complementarios, usted sabe que un cuerpo de agua en verano puede bajar su caudal y entonces el nivel freático baja, en invierno puede subir y eso afecta el terreno y las filtraciones, usted sabe que el terreno no es un material homogéneo sino que tiene intersticios en los cuales se puede ir el agua, entonces eso puede afectar, además el tránsito, la proximidad de la vía Bogotá – Tunja que tiene una carga vehicular de alto peso, el ser una vía principal del país, además la vía que pasa al frente de las viviendas tiene tránsito pesado, por la entrada de camiones cargados con zanahoria, entonces eso también puede afectar la vivienda.*

*Preguntando: hay vibraciones producidas por la maquinaria que llevó el contratista o Ecopetrol para hacer la excavación para la instalación del tubo o el mejoramiento del poliducto al municipio?*

*Contesto: nosotros instalamos el taladro a unos cincuenta metros del tubo, nosotros con el descapote, nos acercamos casi hasta veinte metros de distancia de la vivienda porque se*

requería ese arreglo del terreno, ósea por condición constructiva del sistema, se descapotó y se realizó, y la vibración de una retro es mínimo y el terreno lo absorbería; la única proximidad que se hizo a la vivienda, cuando nosotros llegamos con alguna maquinaria, las tractomulas llegaron por la vía terciaria que está frente a la casa, los equipos se bajaron en el sitio y se entraron por el derecho de vía. Además a solicitud de la comunidad, esa vía nos tocó arreglarla, meterle una motoniveladora y un vibro para arreglar la vía y dejarla en condiciones apropiadas y cuando salimos en igual condición; un vibro lo que puede generar de vibración es lo que usted ve en una carretera normal.

(...)

*Pregunta:* ustedes señalaron en la visita que eran fisuras antiguas, como se logra determinar la antigüedad de una fisura?

*Contesto:* no recuerdo si fue en el segundo o primer piso, se observó pintura en el interior de la fisura, la forma de interpretarlo es por la experiencia, el perforado se hizo a finales del 2010 y la visita se hizo a inicios del 2011, fueron prácticamente dos meses, en dos meses no se va a partir una placa, ni una columna se va a dañar, si hubiera sido así tan rápido entonces la vivienda hubiera colapsado en este momento, sí? Por el efecto. Entonces son cosas que por técnicas y la experiencia uno conoce los efectos de acción sobre una estructura de estas.

*Las casas tienen placa maciza y placa aligerada y la estructura como tal tenía un par de vigas y no pueden ir a partirse tan rápido*

*Pregunta apoderada de ECOPETROL:* recuerda cómo era el manejo de las aguas negras o de los desagües en la vivienda?

*Contestó:* básicamente lo que era el lavadero, el baño, las aguas las votaban directamente a la quebrada y eso estaba afectando el talud de la quebrada, el resto de aguas no recuerdo bien si tenían un pozo séptico o no, no lo recuerdo.

*Pregunta apoderada de ECOPETROL:* Sabe la distancia entre la quebrada y la vivienda?

*Contestó:* si nosotros lo medimos y eran cuatro metros.

*Pregunta apoderada Poliducto Unión Temporal,* le facilita el documento visto del folio 35 de la demanda: explíqueme al despacho en que consiste el desprendimiento del talud la concreción del motero y el concreto?

*Contesta:* es lo mismo que les decía anteriormente, es lo mismo pero en otro informe, si usted mira el río Magdalena en tiempo de sequía, abre hueco y no ve humedad, pero en tiempo de lluvias el nivel freático aumenta. Igual pasa en la quebrada, la quebrada tenía su nivel en el verano o en el invierno además le estábamos aportando el agua del lavado de la zanahoria, un agua adicional complementaria, además cuando llovía el agua que escurría de la vía Bogotá – Tunja, descargaba en ese sector, cuando estábamos en la obra a la señora que vivía al pie de ellas, Florinda le pusimos unos sacos porque el agua se le venía y se le entraba a una bodega que tenía ahí; entonces que pasa cuando el nivel sube pues eso se va a meter por todos los alrededores y estando la casa tan próxima pues eso puede afectar la cimentación, más cuando como les digo nosotros no conocemos porque las viviendas son tan antiguas que no cumplen con la norma sísmo resistente ni el NCR 80, ni el anterior eso puede afectar, no puedo dar fe si es cierto o no, pero por condición de construcción lo hace.

- Testimonio Jaime Rafael Duquino (min 52 a 2:02 GIII) (acta vista a fl.433) ingeniero civil que trabajó en la construcción del Poliducto Andino.

*Pregunta:* Que le consta a usted en relación con las construcción del poliducto Andino, que le consta de las condiciones de la vivienda antes de la construcción, tuvo posibilidades de visitar la vivienda?

*Contesta:* Dentro del proyecto del Poliducto Andino yo tenía inicialmente la obligación de estar a cargo de todos los cruces especiales que se hacían en el poliducto, es decir cruces con otras tuberías, cruces de vías y sobretodo la perforación dirigida que yo en la empresa yo siempre he estado a cargo.

*Debido a eso yo tuve la oportunidad de visitar todos los sitios donde se requerían hacer los cruces especiales, en el caso puntual del cruce de la vía Bogotá – Tunja, que está al frente de las viviendas de las señoras mencionadas, junto con Ecopetrol, bajo nuestra experticia técnica se decidió utilizar el método de perforación dirigida que es el que menos afectación*

podría ocasionar, tanto a la vía como a las viviendas por dos motivos; el primero porque el Ministerio de Transporte no permite que las carreteras de orden nacional sean intervenidas a cielo abierto porque ocasiona una afectación directa en el tráfico automotor ... y la otra por las condiciones del terreno, debido a esto yo me dirigí antes de la realización de los proyectos a verificar a cada una de las áreas.

(...)

Yo entré a la vivienda de la demandante, tomé las fotografías y evidenció que primero tenía unas fisuras en la parte exterior y de acuerdo a mi experiencia, pude evidenciar que aunque la vivienda posee unas columnas (se interrumpe el testimonio y le muestran el acta de vecindad), señala que esa es el acta y que el ingeniero Fredy se encargaba de elaborar las actas de vecindad; solo se anota la información más importante para resaltar.

El tema de la parte de los patios existen las fotos que nosotros las tenemos y las vamos a aportar como prueba; internamente la construcción no tenía pañete entonces se podía apreciar que tenían unas columnas que no tenían continuidad, no hay vigas de amarre, en todo el entorno de la edificación; es una edificación que se ha construido al parecer por etapas y al ser construida por etapas una evidencia que no tiene una armonía estructural; la norma dice, que usted construye las zapatas o la cimentación de la edificación tiene que haber una construcción continua de la estructura que va zapatas unidas con columnas, columnas unidas con vigas y son los elementos estructurales que hacen un amarre y si hay un segundo y un tercer piso, pues siguen las columnas y se rematan con vigas, esta vivienda no tienen esos sistemas estructurales en el momento que nosotros hacemos la visita, tiene algunas vigas, tienen un sistema de aligeramiento por farolas que utilizan mucho en la zona rural, porque es algo muy económico, funciona, yo no voy a decir que no funciona, pero no es un sistema que garantice que la estructura sea perfecta; que implica eso, que muy probablemente esas fisuras que encontramos, se ocasionaron por:

Asentamientos diferenciales que pueden ocurrir, porque normalmente en un área cualquiera el terreno no es uniforme (...) esa condición cuando hay agua puede generar unos asentamientos diferenciales; cuando yo diseño como ingeniero tengo que tener en cuenta las condiciones del terreno, para que las cimentaciones se compensen de tal manera que si acá comienza a hundirse, el sistema estructural me evite que la vivienda se hunda, entonces qué se hace en ese caso, se hacen unas zapatas más grandes, para que traten de mantenerse a flote o se decide que ese terreno no es el correcto y se baja uno dos o tres metros, hacer una loza flotante, o unos pilotes; aquí no había esa condición porque la gente construye a medida de sus capacidades y uno lo entiende y la casa no tiene el mejor sistema estructural; cuando yo miro las fisuras encuentro que estas pueden ser por retracciones, pueden ser por asentamientos no puedo determinarlo porque para eso tendría que hacer un estudio de patología.

El acta pudo haber quedado incompleta, en eso si estoy de acuerdo, pero las fotografías del 26 de octubre muestran todo, parte de las fotos que están aquí son las que tengo yo y tengo más fotos que muestran el estado de la vivienda, es más yo estuve en la visita del once también y las grietas que nos hablaban eran las mismas que nosotros habíamos evidenciado, entonces con eso nosotros consideramos que la vivienda no tenía ninguna afectación a la que yo tenía, estaba en las mismas condiciones, en febrero de 2011 y en octubre de 2010.

**Pregunta:** Usted señala que la vivienda no cumplía la norma, precise cual norma?

**Contestó:** Sale una norma SR en el año 84, la cual obliga a que todas las edificaciones que se construya deban cumplir con esa norma, esa norma ya la remplazaron dos posteriores, decía que debían hacerse unos reforzamientos a las viviendas anteriores a esa norma para evitar que en caso de un sismo esas viviendas colapsaran, eso era ley nacional. Muchas construcciones las hacen sin licencia de construcción y sin planos se hacen de manera artesanal y desgraciadamente la gente confía en el maestro de obra.

**Pregunta:** El incumplimiento de esa norma es apreciable a simple vista o es necesario hacer algún tipo de análisis o estudio técnico?

**Contesta:** hay varias maneras de hacerlo, la primera que uno efectúa es hacer una inspección visual para verificar que la estructura cumpla la condición mínima que dice la norma, la norma dice que en un sistema confinado deben haber una serie de columnas u vigas que trabajen en conjunto las cuales estén amarradas entre sí a través de unos nodos, eso ayuda a contener los muros de ladrillo. (...) y después si quiere evidenciar las calidades de los concretos hay varias formas de hacerlo los apique se hacen para verificar la profundidad de las zapatas y si tiene sistema de vigas corridas, algunas veces no tienen ninguna de los dos ( el mejor concreto se hace con acero) hoy en día hay aparatos como rayos x que le da la calidad del concreto.

*En el caso que nos atañe al verificar nosotros que es una vivienda que se encuentra con estas condiciones, es una de las condiciones por las cuales nosotros trabajamos con el sistema de perforación dirigida, esa perforación dirigida tiene una ventaja enorme, cuando usted está perforando tiene un nivel bajo de vibración y usted no afecta las construcciones existentes, funciona también, que todas las instalaciones de fibra óptica se hace por ese sistema.*

**Pregunta:** *La causa de las fisuras, según usted son no acatar la norma SR 84 y que otras según sus experticia?*

**Contesta:** *Puede ser retracción de concreto, en el tema de morteros en fachada, los morteros tiene más pérdida de humedad que los concretos propios y lo otro puede ser asentamientos diferenciales ocasionados por el sistema de cimentación que tiene.*

**Pregunta el demandante:** *por qué el acta dice que hay columnas y vigas de amarre y aquí manifiesta que no hay vigas de amarre ni armonía estructural.*

**Contestó:** *hay vigas en algunas partes de la vivienda, en una parte tiene vigas en otras partes no, hay unas vigas y hay unas columnas, la vivienda no está construida tan mal tampoco, pero no tiene armonía estructural porque lo que dice la norma es que tiene que tener una estructura aporricada, que funcione viga columna de amarre y tenga unas vigas coronas en su parte superior. Esta vivienda, no cumple con la norma. En el tercer piso no tiene viga de amarre (...)*

- Cabe señalar que en la audiencia inicial se decretó dictamen pericial (fl. 543 a 599), el cual fue elaborado por la firma de ingeniería ADAJUP-BOY CAS S.A.S., con el objeto de verificar el estado actual de la vivienda y determinar si las afectaciones que se aducen como perjuicios por la parte actora, fueron ocasionadas directamente por la construcción del poliducto andino.

De la experticia se traen a cita los siguientes apartes relevantes:

*NOTA 2: Con base en las tomas de esclerómetro se indica que el concreto arroja condiciones bajas en la mayoría de los ensayos, en donde las resistencias no superan un valor de 2992 PSI con excepción en la viga sótano ensayo No.1 en donde se reporta un valor de 3014 PSI. No cumple con la resistencia según los parámetros indicados*

#### CONCLUSIONES

*Según las observaciones realizadas, la calidad de diseño y la construcción de la estructura es regular por las afectaciones presentes.*

- *Según la verificación de la estructura se notan averías producidas por algún tipo de maquinaria pesada.*
- *La estructura presenta asentamiento, las fisuras y grietas fueron generadas por algún tipo de vibración u ondas que sacudieron la vivienda.*
- *El tipo de fisuras y grieta presentada son superficiales inactivas.*
- *Esta estructura no presenta hasta el momento del peritaje, Sobreesfuerzo que pongan en riesgo la estabilidad de la misma.*
- *La humedad del sótano no se pudo determinar se sugiere hacer un seguimiento a unos filtros que asegura la propietaria del inmueble fueron afectados en la ejecución del proyecto del poliducto andino y no fueron reparados y ocasionan el flujo de agua por debajo de su vivienda.*

#### CUESTIONARIO UTPA

1. *Determine la edad probable de la construcción:*

*La edad probable de la construcción es de 24 años como se evidencia en el certificado de antigüedad. Ver anexo A.*

2. *Determine si la estructura cumple con las normas sismo resistencia expedida en el año 2012 y la del año 1984:*

*No existe ninguna norma sismo resistente del año 2012, y según los lineamientos estipulados en el capítulo específicamente A.10 de la norma Sismo resistente 10 (NSR- 10). Para viviendas construidas antes de la vigencia de la actual norma NO CUMPLE.*

3. *Determine qué condiciones o circunstancias ocasionaron las fisuras y grietas y hundimientos que se presentan en la vivienda:*

*Según la verificación de la estructura se notan averías producidas por algún tipo de maquinaria pesada, La estructura presenta asentamiento, las fisuras y grietas fueron generadas por algún tipo de vibración u ondas que sacudieron la vivienda, que no solo afecto esta vivienda, también las viviendas aledañas como pudimos evidenciar.*

4. *Manifieste si el sistema de construcción que tiene la vivienda puede ocasionar las grietas en parte de la vivienda, al no usar el sistema de confinamiento estructural.*

*El sistema estructural aporticado no requiere un sistema de muros confinados, el sistema estructural de la vivienda es REGULAR.*

5. *Manifieste si la existencia de un pozo séptico ha causado las grietas y hundimiento del terreno donde se ubica la vivienda de la demandante:*

*No es posible que la existencia de un pozo séptico genere las afectaciones de la vivienda*

6. *Determine a que distancia se encuentra la vivienda de la demandante de la quebrada y si la misma puede ser causante de asentamientos de terreno y generación de fisuras por esos asentamientos.*

*La vivienda se encuentra a una distancia 3.20m de la quebrada y no se evidencia una socavación que genere asentamiento.*

7. *Determine si el sistema estructural de la vivienda corresponde a un sistema de buena práctica constructiva o corresponde a una forma artesanal de construcción:*

*El sistema estructural de la vivienda es aporticado, según las observaciones realizadas, la calidad del diseño y la construcción de la estructura se puede decir que es REGULAR.*

- En audiencia de pruebas celebrada el 29 de mayo de 2019, se llevó a cabo la sustentación y contradicción del dictamen, oportunidad en la cual se solicitó la adición y complementación de la experticia (min 1:14:30).

Entre otros aspectos, se solicitó al perito determinar la causa desde el punto de vista técnico, de las fisuras, grietas y humedades que presenta la vivienda, particularmente si ellas tienen como causa directa la construcción del Poliducto Andino o si es posible determinar que antes de la implementación y ejecución de dicho proyecto, la obra ya presentaba tales afectaciones estructurales o si obedecen a otro tipo de causas (bajas condiciones de resistencia de concreto, alguna quebrada o fuente de agua ubicada cerca al predio u otras). Se requirió así mismo al perito que hiciera explícita la metodología empleada y las razones de orden técnico que sustentan los análisis y conclusiones.

Igualmente, se le solicitó al experto que indicara las razones por las cuales manifiesta que las grietas y fisuras fueron generadas por algún tipo de vibración u ondas que sacudieron la vivienda, precisando la metodología empleada y las razones de orden técnico que sustentan dicha conclusión.

El perito debía dictaminar, asimismo, si la causa de la humedad en el área del sótano de la vivienda radica en los filtros que fueron afectados en la ejecución del poliducto andino y que no fueron reparados.

- Al respecto, se allegó escrito de complementación y adición del dictamen pericial, visto a folios 706 a 843 del expediente, documento en el cual el ingeniero civil que lo elaboró, dio respuesta a los interrogantes, así:

- *Calidad de diseño y la construcción de la estructura original de construcción. (A.10.2.2.1)*

*Según las observaciones realizadas, la calidad del diseño y la construcción de la estructura se puede decir que es REGULAR, teniendo en cuenta que es una vivienda de edad de construcción de 24 años y para obedecer a sistemas de construcción artesanal cuenta con un sistema estructural definido, no se evidencia ningún tipo de registro de control y ensayos de calidad para la ejecución de la misma.*

**Estado de la estructura (A.10.2.2.2)**

*Según la inspección visual realizada de la estructura se puede decir que es REGULAR, presenta fisuras en las placas o losas de entepiso, por asentamientos diferenciales o por algún tipo de vibración o movimiento que las genero debido a su regular sistema estructural, a pesar de eso no representa ningún riesgo latente o Sobre esfuerzo que pongan en riesgo la estabilidad de la misma.*

(...)

*Análisis de información para determinar las posibles causas*

*Es evidente en la inspección del dimensionamiento de la estructura y en los resultados de los ensayos no destructivo y destructivos que la vivienda presenta un sistema estructural sismo resistente deficiente no cumple con los requisitos sismo resistentes de la NSR10, y es susceptible a cualquier movimiento cercano a ella.*

*Las afectaciones son causadas por un sobre esfuerzo al que fue sometido la vivienda y posiblemente se generaron en la ejecución del proyecto del poliducto andino una posible causa es la vibraciones u ondas producidas por la maquinaria pesada y por la cercanía del proyecto a las viviendas aledañas al sector, las cuales pudieron generar una carga lateral y generar el sobre esfuerzo.*

*Donde contratista debió realizar los estudios necesarios para prever si el movimiento constante de maquinaria afectaría o no las edificaciones aledañas y si cumplían estructuralmente para evitar estas afectaciones, también se hace un análisis de las actas de vecindad elaboradas por contratista antes de iniciar la ejecución del proyecto con fecha de **26 de octubre de 2010**, donde solo se evidencia fisuras en pañete de columna de fachada, y humedades por capilaridad, contratista no registra las demás afectaciones nombradas en el numeral 4 de este informe, en el acta de vecindad de fecha de **14 de enero de 2011** contratista registra en baño de segundo piso presencia de fisura verticalmente en enchape, presencia de humedad en los muros que dan a la vía en acta de vecindad de **12 mayo de 2012**, contratista registra la presencia de fisuras longitudinales en piso de sótano, por tal motivo contratista no presenta evidencia de que estas afectaciones estaban presentes antes de la ejecución de la obra.*

(...)

*Determine si la estructura cumple con las normas sismo resistencia expedida en el año 2012 la del año 1984:*

*No existe ninguna norma sismo resistente del año 2012, la norma vigente es la NSR 10, y es una realidad que la vivienda no cumple estructuralmente con los lineamientos de la norma sismo resistente vigente la NSR 10 y muy seguramente no cumple con la norma vigente para la época en la que fue construida esta vivienda hace 24 años, las cuales debió proveer el ente beneficiario antes de dar inicio al proyecto que se ejecutó cerca de la vivienda en los estudios previos del proyecto.*

(...)

*La vivienda se encuentra a una distancia 3.20 m de la quebrada y no se evidencia una socavación que genere asentamiento, es una realidad que la vivienda no cumple con la distancia mínima de aislamiento requerida por la normatividad ambiental ni por la establecida en los planes de ordenamiento territorial que son autónomos y permiten hasta una distancia mínima de 15mts, realidad que debió tener en cuenta el ente beneficiario del proyecto en sus estudios previos antes del proyecto y no después de ejecutado el proyecto*



Se decide previas las siguientes:

## VI. CONSIDERACIONES

### 6.1. Problema Jurídico

De conformidad con lo expuesto en la audiencia inicial celebrada el 16 de febrero de 2017, el problema jurídico se contrae a establecer si los perjuicios materiales y morales presuntamente irrogados a la parte demandante con ocasión de las afectaciones que sufrió el inmueble propiedad de la señora FLOR DE MARIA PINEDA con MI 070-93186, consistentes en hundimientos, agrietamientos y humedades, resultan imputables fáctica y jurídicamente, por acción o por omisión, a las entidades demandadas en el contexto de la autorización, contratación, vigilancia y construcción del POLIDUCTO ANDINO o si obedecen a otro tipo de factores como lo aducen las entidades demandadas.

En caso de establecerse que efectivamente los daños en el inmueble de propiedad de la demandante, son producto de la construcción del mencionado proyecto, deberá definir el Juzgado si resulta procedente la condena al pago de los perjuicios materiales e inmateriales reclamados en la demanda.

#### 6.1.1. Tacha de testimonios

La Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, establece en su artículo 211, que cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o intereses en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.

Agrega la norma en cita que esta deberá formularse con expresión de las razones en que se funda, correspondiendo al juez analizar el testimonio al momento de emitir sentencia.

Cabe anotar que la tacha formulada por motivos de sospecha en los términos indicados en el artículo 211 *Ibíd*em, no implica *per se*, que después de formulada se torne inadmisibles la aducción de la prueba al proceso ni libra al juez de valorar la declaración tachada; por el contrario, hace que la valoración del administrador de justicia sea más rigurosa y deba confrontarla con los demás medios probatorios presentes en el expediente, a fin de establecer su veracidad.

El Consejo de Estado sobre el particular, ha sostenido:

*“Los motivos y pruebas de la tacha se analizarán en la sentencia, a menos que se haya propuesto por medio de incidente. Vale decir que la tacha de los testigos no hace improcedente la recepción de sus testimonios ni la valoración de los mismos, sino que exige del juez un análisis más severo con respecto a cada uno de ellos para determinar el grado de credibilidad que ofrecen y cerciorarse de su eficacia probatoria. .”<sup>3</sup>*

Formuladas las anteriores precisiones, considera el Despacho respecto de la tacha formulada por la parte actora frente a los testimonios de SERGIO GUSTAVO GARCIA LONDOÑO, (fl. 430) ERNESTO CALDERON GOMEZ (fl. 431), JOSÉ BENJAMÍN GARCÍA CORREAL (fl.432), JAIME RAFAEL DUQUINO (fl. 433) y JOSÉ BENJAMÍN GARCÍA CORREAL, que su versión

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejera Ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ, fecha 17 de enero de 2012, Radicación numero: 11001-03-15-000-2011-00615-00 (PI)

no puede desestimarse de plano, dado que lo declarado encuentra respaldo en los demás elementos probatorios como se verá en el acápite destinado a su valoración, además, se trata de personas que se encontraban presentes en la construcción de proyecto Poliducto Andino.

Teniendo en cuenta que el ingeniero Gustavo García, trabajó para TGI realizando el recorrido de campo y el manejo de tierras en la construcción de la tubería de gas; por su parte los ingenieros Ernesto Calderón y Jaime Rafael Duquino, fungieron, en su orden, en calidad de líder del proyecto del poliducto Andino y encargado de realizar las perforaciones dirigidas en los cruces viales, respectivamente; por último José Benjamín García, fue el interventor de la obra; de modo que como testigos directos de los hechos pueden aportar datos relevantes para resolver el caso *sub judice*.

Adicional a lo anterior, estas declaraciones fueron solicitadas en la contestación de la demanda, decretadas y recibidas dentro de las oportunidades procesales correspondientes, de modo que por éstas y las razones antes expuestas, no se desestiman las aludidas declaraciones y serán valoradas de cara a establecer si se configuran los elementos para declarar responsable a las entidades demandadas, por supuesto con mayor sigilo y en armonía con los demás medios de convicción que obran en las diligencias.

## 6.2. Del Régimen de responsabilidad y título de imputación.

El artículo 90 de la Constitución Política prevé que el Estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables, cuando se causen por una acción u omisión suya.

La jurisprudencia se ha pronunciado en torno a las variadas hipótesis y formas en que tienen ocurrencia los daños, teorías y regímenes para resolver las controversias que a diario se plantean, de manera que corresponde determinar sobre cuál o cuáles regímenes y títulos de imputación, es posible resolver el asunto.

El Consejo de Estado ha indicado que el régimen de responsabilidad bajo el cual se analizan casos como el presente corresponde al objetivo, atendiendo el criterio jurisprudencial que lo ha determinado así cuando el daño se produce como consecuencia de una obra pública:

*El título jurídico de imputación aplicable a los eventos en los cuales se examina la responsabilidad patrimonial del Estado como consecuencia de la producción de daños derivados de la ejecución de obras públicas.*

*La jurisprudencia reiterada de la Corporación ha sostenido lo siguiente, cuando se trata de la producción de daños originados por la ejecución de obras públicas:*

*"Tratándose de la ejecución de obras públicas la jurisprudencia ha manejado distintos regímenes de responsabilidad según sea la calidad de la víctima que sufre el daño, el operador, es decir la persona que ejecuta la obra, el usuario o el tercero, bajo el entendido que si se trata del operador que ejecuta una obra pública en beneficio de la administración, el régimen aplicable sería el de la responsabilidad subjetiva bajo el título de imputación de la falla del servicio. En cambio, por regla general, un tratamiento distinto operó si la víctima del daño era el usuario o el tercero, porque en estos casos el régimen adecuado sería el de la **responsabilidad objetiva**, y en este escenario, en algunas oportunidades privilegió el título de imputación del riesgo creado y en otros casos habló del daño especial por el rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas".<sup>2</sup> (Negrilla fuera de texto)<sup>4</sup>.*

En cuanto al régimen de responsabilidad aplicable a los daños ocasionados en la construcción de obras públicas, se ha privilegiado una perspectiva objetiva bajo la modalidad del daño especial<sup>5</sup>, el cual parte de una alteración en el equilibrio de la situación de los ciudadanos frente a las cargas públicas, no obstante que el Estado en principio despliega una actuación lícita que se orienta a satisfacer el interés general.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sentencia de 6 de junio 2012. Exp. No. 52001-23-31-000-1999-01113-01 (24592). C.E. 1)r. Mauricio Fajardo Gómez

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 3 de mayo 2012. Exp. So. 50001-23-26-01)0-1991-06031-01(16696). C.E. E)r. Enrique Gil Botero.

No obstante, en proveído posterior, el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, arguyó que el artículo 90 de la Constitución Política, no privilegió un régimen de responsabilidad en particular, de modo que le corresponde al juez a partir de las circunstancias fácticas del caso, develar cuál es el título de imputación aplicable; al respecto, arguyó:

*Así mismo, en providencia de Sala Plena radicación 24392 de agosto 23 de 2012, se dijo:*

*“Esta Sala, en sentencia de 19 de abril pasado<sup>13</sup>, unificó su posición en el sentido de indicar que, en lo que se refiere al derecho de daños, el modelo de responsabilidad estatal que adoptó la Constitución de 1.991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte las razones tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá de adoptar.*

*Por ello, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha dado cabida a la utilización de diversos “títulos de imputación” para la solución de los casos propuestos a su consideración, sin que esa circunstancia pueda entenderse como la existencia de un mandato que imponga la obligación al juez de utilizar frente a determinadas*

*situaciones fácticas –a manera de recetario- un específico título de imputación. Por ello se concluyó en la mencionada sentencia de la siguiente forma:*

*“En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta providencia”<sup>6</sup>*

En el caso de autos, el despacho estima que de acuerdo con lo planteado en el escrito de demanda, el régimen aplicable al caso de autos corresponde al objetivo, en la medida en que no se atribuye de manera clara y explícita una falla en la prestación del servicio a las entidades demandadas, sino el riesgo creado con la ejecución del proyecto del poliducto andino por la cercanía de la maquinaria pesada que se encontraba en operación, lo cual a juicio de la parte actora produjo la aparición de fisuras y agrietamiento en la estructura de la vivienda.

Así las cosas, la construcción de una obra pública que en principio se supone legítima para la satisfacción del interés general, presuntamente devino en el rompimiento del equilibrio ante las cargas públicas, porque en criterio de la parte demandante generó un daño que no se encontraba en el deber jurídico de soportar, de tal suerte que los elementos que deben acreditarse en el *sub examine* para estructurar la responsabilidad de las demandadas, corresponden al daño y la relación de causalidad existente entre éste y el hecho de la administración.

### **6.3. Del Daño Antijurídico:**

El Consejo de Estado, en relación con la naturaleza del daño antijurídico, ha sostenido reiteradamente que "ha de corresponder al juez determinar si el daño va más allá de lo que, normalmente y sin compensación alguna, debe soportar una persona por el hecho de vivir en una comunidad jurídicamente organizada y comportarse como un sujeto solidario"<sup>7</sup>. En este sentido se ha señalado que "en cada caso concreto deberá establecerse si el daño sufrido es

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ Bogotá, D.C., diez (10) de septiembre de dos mil catorce (2014) Radicación número: 25000-23-26-000-2003-00558-01(2993)

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Sentencia de 4 de diciembre de 2006. C.P. Mauricio Fajardo. Exp. 13168

de tal entidad que el afectado no está en la obligación de soportarlo, y resulta, en consecuencia, antijurídico”<sup>8</sup>

La jurisprudencia ha definido el daño antijurídico como "la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extra patrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho"<sup>9</sup>, en otros términos, aquel que se produce a pesar de que "el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de causales de justificación"<sup>10</sup>

El daño debe tener como características que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable", anormal" y que se trate de una situación jurídicamente protegida"

#### 6.4. De la imputación de responsabilidad por el daño antijurídico:

La imputación de responsabilidad exige analizar dos ámbitos perfectamente diferenciables:

a) La imputación fáctica y

b) La imputación jurídica, en la que se debe determinar la atribución conforme a un deber jurídico (que opera conforme a los distintos títulos de imputación: falla o falta en la prestación del servicio -simple, presunta y probada-; daño especial -desequilibrio de las cargas públicas, daño anormal-; riesgo excepcional).

El régimen de responsabilidad patrimonial del Estado exige la afirmación del principio de imputabilidad, según el cual, la indemnización del daño antijurídico cabe reclamarla del Estado cuando se configuren a cabalidad el sustento fáctico y la atribución jurídica.

#### 6.5. Fundamentos jurídicos

Para dirimir el asunto objeto de litigio, el Despacho partirá del análisis de la existencia del **daño**, el cual ha sido considerado jurisprudencial y doctrinariamente, como el primer elemento estructural y punto de partida de los procesos de responsabilidad del Estado, pues es ante la existencia de éste que se pone en marcha el aparato jurisdiccional con miras a buscar la reparación de la víctima, siendo definido el daño como *“aquella afrenta, lesión o alteración del goce pacífico de los intereses lícitos de una persona, trátense de derechos pecuniarios o no pecuniarios, individuales o colectivos”*<sup>11</sup>.

En segundo lugar, el despacho analizara el elemento de la responsabilidad denominado **"imputación"**, que corresponde a la identificación del hecho que ocasionó el daño sufrido por la víctima y por consiguiente del sujeto, suceso o cosa que lo produjo.

Al respecto se precisa que si bien en la teoría tradicional de la responsabilidad, al hacer referencia al elemento imputación se hablaba de nexo causal, entendido como la relación necesaria y eficiente entre el daño provocado y el hecho dañino, en la actualidad dicho concepto ha sido ampliado jurisprudencialmente, entendiéndose que al ser un criterio naturalístico de relación causa-efecto, el mismo puede quedarse corto a la hora de englobar la totalidad de consideraciones que implica un proceso de imputación, por lo que se hace necesario analizar el contenido de dicho nexo causal con un componente fáctico y un componente jurídico, los cuales deben ser satisfechos en la construcción del juicio de responsabilidad.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 27 de septiembre de 2000. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Exp. 11601.

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 2 de marzo de 2000. C.P. Mará Elena Giraldo Gómez. Exp. 11945, entre otras. Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Aclaración de voto de Enrique Gil Botero de 30 de julio de 2008. Exp. 15726

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias de 11 de noviembre de 1999. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Exp. 11499 y del 27 de enero de 2000. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Exp. 10867, entre otras. Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera

<sup>11</sup> Tratadista Juan Carlos Henao

Luego procede analizar el tercer elemento del juicio de responsabilidad, consistente en el fundamento del deber de reparar, en cuyo estudio debe determinarse si las entidades demandadas se encuentra en la obligación de resarcir el daño que le fue imputado y de resultar ello cierto, se analizará bajo el régimen de responsabilidad objetiva, conforme se indicó en precedencia.

## **7. EL CASO CONCRETO - ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-**

De acuerdo con lo establecido por el Consejo de Estado, en los procesos en los que se discute la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado, el primer asunto a tratar es el relativo a la existencia o no del daño del cual se reclama reparación y si el mismo puede o no considerarse antijurídico, pues únicamente resulta viable realizar la verificación del siguiente elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación, tanto fáctica como jurídica, cuando se ha verificado la existencia del daño antijurídico.

Se encuentra que la demandante acude a la jurisdicción con el fin de reclamar el resarcimiento de perjuicios por los daños ocasionados al inmueble ubicado en la vereda Puente Boyacá del Municipio de Ventaquemada, sobre el cual invoca su calidad de propietaria.

Al respecto y con el ánimo de determinar la existencia del daño, sea lo primero analizar la calidad de propietaria que dice tener una de las demandantes, la señora FLOR DE MARIA PINEDA sobre el bien respecto el cual pretende indemnización, para lo cual resulta pertinente traer a colación la definición del derecho de propiedad señalada en el artículo 669 del Código Civil, así:

*"Artículo 669.- Concepto de dominio. El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y dispone de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llamara mera o nuda propiedad".*

En cuanto a los modos de adquirir el derecho de propiedad o dominio, el artículo 673 del ordenamiento civil señala que el mismo se adquiere por ocupación, accesión, tradición, sucesión por causa de muerte y prescripción. Con respecto a la tradición, el artículo 740 del C.C, establece que es un modo de adquirir el dominio de las cosas y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra, la capacidad e intención de adquirir

Para acreditar la calidad de propietario del bien inmueble alrededor del cual gira la solicitud de resarcimiento de perjuicios de la demanda que nos ocupa, basta con que la demandante haya allegado el certificado de tradición expedido por el registrador de instrumentos públicos correspondiente, en el que se señale quién o quiénes eran los propietarios del inmueble para la época de los hechos.

En efecto, tal como se reseñó en el acápite de pruebas, al proceso fue allegada copia del certificado de libertad y tradición sobre el predio de propiedad de una de las demandantes, esto es, la señora FLOR DE MARIA PINEDA DE BARAJAS, el cual fue expedido por la Oficina de Instrumentos públicos de Tunja-Boyacá, visto a folio 17 del plenario, circunstancia suficiente para concluir que en cabeza de la señora Pineda se radica el derecho de dominio del mismo.

Precisado lo anterior, corresponde verificar si en el presente asunto la parte demandante acreditó de manera suficiente el daño que pretende le sea indemnizado.

### **7.1. Daño Antijurídico**

Como se indicó en precedencia el daño antijurídico comprendido desde la dogmática de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado, impone considerar aquello que derivado de la actividad o de la inactividad de la administración pública, no sea soportable: i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea “irrazonable, en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos.

Asimismo, el daño antijurídico para que sea resarcible debe cumplir con ciertos presupuestos, tales como que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable, anormal y que se trate de una situación jurídicamente protegida.

Al respecto, ha de acotarse que para que el Estado responda por las actuaciones de sus funcionarios, es menester que estas tengan algún nexo con el desarrollo de la función propia que le fue asignada, es decir, que tenga un vínculo próximo con el servicio, solo en esos eventos, se reitera, es que la entidad pública compromete su patrimonio.

La parte demandante afirma que con motivo de la construcción del Gasoducto TGI y del Poliducto Andino de Ecopetrol, el predio de su propiedad se ha visto afectado por la filtración del agua, la que produce humedad en el mismo y por consiguiente aparición de grietas e inestabilidad, así mismo señala que en el inmueble operaba un establecimiento de comercio (minimercado) que fue preciso clausurar en el mes de abril de 2011, por cuanto las obras del Poliducto Andino impidieron que siguiera funcionando, ocasionándole un perjuicio mayor al señalar que era el único medio de subsistencia y que estaba siendo atendido por la hija de la propietaria del inmueble, señora MARIA ANTONIA BARAJAS PINEDA.

De las pruebas obrantes en el expediente, en particular del dictamen pericial practicado por la firma ADAJUP BOY-CAS S.A.S.<sup>12</sup>, se colige que efectivamente la vivienda de propiedad de la señora FLOR DE MARIA PINEDA DE BARAJAS, presentó afectaciones en su estructura, tales como fisuras y agrietamientos, como en efecto lo destaca el perito en la experticia, en los siguientes términos<sup>13</sup>:

#### 4.3. EVALUACIÓN ESTADO DE LA EDIFICACIÓN

4.3.2. *No muestra algún tipo de asentamiento, se presentan agrietamientos y fisuras en las placas que indican algún tipo de carga eventual como se describen a continuación:*

<b>Área afectada</b>	<b>Tipo de daño</b>
<i>Fachada principal</i>	• <i>Fisuras, grietas en pañete.</i>
<i>Losa de corredor de acceso</i>	• <i>Fisura, agrietamiento.</i>
<i>Habitación sótano</i>	• <i>humedad</i>
<i>Baño de sótano</i>	• <i>Tube roto bajante</i>
<i>Habitación primer piso</i>	• <i>Fisura en piso</i>
<i>Baño primer piso</i>	• <i>Fisura</i>
<i>Placa segundo piso</i>	• <i>Fisura, grietas.</i>

De igual manera, en las conclusiones del dictamen, el perito destacó lo siguiente:

#### CONCLUSIONES <sup>14</sup>

*Según las observaciones realizadas, la calidad de diseño y la construcción de la estructura es regular por las afectaciones presentes.*

- *Según la verificación de la estructura se notan averías producidas por algún tipo de maquinaria pesada*

<sup>12</sup> Visto a folios 543 a 599

<sup>13</sup> Ver folios 551 a 552

<sup>14</sup> Vistas a folio 558

- *La estructura presenta asentamiento, las fisuras y grietas fueron generadas por algún tipo de vibración u ondas que sacudieron la vivienda.*
- *El tipo de fisuras y grietas presentadas son superficiales inactivas.*

Cabe señalar que el dictamen se acompaña del registro fotográfico que da cuenta de las fisuras y agrietamientos en la estructura del inmueble, a que se hace referencia en los hechos de la demanda, circunstancia que además no fue controvertida por las entidades demandadas, de tal suerte que el primer elemento de la responsabilidad, a saber, el daño padecido en el inmueble de propiedad de la demandante FLOR DE MARÍA PINEDA DE BARAHAS, se encuentra demostrado.

La controversia en lo medular gira en torno a si efectivamente las afectaciones que presenta el inmueble, fueron ocasionadas con la puesta en ejecución del proyecto denominado Poliducto Andino, es decir, si se encuentra acreditada la relación de causalidad entre el daño y el hecho de la administración, que se ejecutó por intermedio su contratista Unión Temporal Poliducto Andino UTPA o si, como lo aducen las entidades demandadas, confluyeron circunstancias ajenas a la construcción de dicha obra que constituyen la causa directa del agrietamiento en la vivienda.

## **7.2. Imputación de la responsabilidad**

De conformidad con los hechos narrados en la demanda, la causa principal para que se presentaran las afectaciones a la vivienda consistió en la construcción del Poliducto Andino de Ecopetrol y del Loop del Gaseoducto de TGI, debido a la vibración que producía la maquinaria utilizada al momento de la ejecución del proyecto, lo que generó las grietas en el inmueble; de igual forma, el rompimiento de un filtro de agua que genera humedad y filtración a la vivienda.

### **7.2.1. Teoría de la causalidad adecuada**

Para efectos de establecer la imputabilidad del daño a la ejecución de la obra denominada "Poliducto Andino", es preciso hacer referencia a la teoría de la causalidad adecuada desarrollada por el Consejo de Estado, con el fin de determinar la causa eficiente de las afectaciones a la vivienda de propiedad de la señora Pineda de Barajas.

En este sentido, la citada teoría se instituyó como el criterio jurídico que permite identificar la acción u omisión a la que se le atribuye la producción de un daño y nació como contrapartida a la teoría de la equivalencia de las condiciones, que otorgaba igual importancia a cada hecho previo a la producción del daño, en tanto que la causalidad adecuada atiende a la premisa alusiva a que no todas las circunstancias que anteceden a la producción del daño son causas directas del mismo.

Al respecto, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, ha argüido:

*"El elemento de responsabilidad "nexo causal" se entiende como la relación necesaria y eficiente entre la conducta imputada y probada o presumida, según el caso, con el daño demostrado o presumido. La jurisprudencia y la doctrina indican que para poder atribuir un resultado a una persona como producto de su acción o de su omisión, es indispensable definir si aquel aparece ligado a ésta por una relación de causa a efecto, no simplemente desde el punto de vista fáctico sino del jurídico.*

*Sobre el nexo de causalidad se han expuesto dos teorías: la equivalencia de las condiciones que señala que todas las causas que contribuyen en la producción de un daño se consideran jurídicamente causantes del mismo, teoría que fue desplazada por la de causalidad adecuada, en la cual el daño se tiene causado por el hecho o fenómeno que normalmente ha debido producirlo. Dicho de otro modo la primera teoría refiere a que todas las situaciones que anteceden a un resultado tienen la misma incidencia en su producción y, en consecuencia, todas son jurídicamente relevantes, pues 'partiendo de un concepto de*

*causalidad natural, todas las condiciones del resultado tienen idéntica y equivalente calidad causal.*

*Y sobre la teoría de la causalidad adecuada la acción o la omisión que causa un resultado es aquella que normalmente lo produce. De estas teorías en materia de responsabilidad extracontractual se aplica la de causalidad adecuada, porque surge como un correctivo de la teoría de la equivalencia de las condiciones, para evitar la extensión de la cadena causal hasta el infinito".<sup>15</sup>*

Posteriormente, en providencia del 27 de abril de 2011<sup>16</sup>, explicó la citada Corporación:

*"Un razonamiento en ese sentido implicaría la adopción de la teoría de la equivalencia de las condiciones, desechada en el ordenamiento nacional por la doctrina y la jurisprudencia desde hace mucho tiempo, para establecer el nexo de causalidad. Como se sabe, de tiempo a atrás, la jurisprudencia del Consejo de Estado viene aplicando la teoría de la causalidad adecuada o causa normalmente generadora del resultado, conforme a la cual, de todos los hechos que anteceden la producción de un daño solo tiene relevancia aquel que, según el curso normal de los acontecimientos, ha sido su causa directa e inmediata.*

*Al respecto, es menester traer a colación lo que la doctrina ha manifestado al respecto:*

*"Para explicar el vínculo de causalidad que debe existir entre el hecho y el daño, se han ideado varias teorías; las más importantes son: la "teoría de la equivalencia de las condiciones" y "la teoría de la causalidad adecuada". De acuerdo con la primera, todas las causas que contribuyeron a la producción del daño se consideran, desde el punto de vista jurídico, como causantes del hecho, y quienes estén detrás de cualquiera de esas causas, deben responder. A esta teoría se la rechaza por su inaplicabilidad práctica, pues deshumanizaría la responsabilidad civil y permitiría, absurdamente, buscar responsables hasta el infinito. Para suavizar este criterio, se ha ideado la llamada teoría de la causalidad adecuada, según la cual no todos los fenómenos que contribuyeron a la producción del daño tienen relevancia para determinar la causa jurídica del perjuicio; se considera que solamente causó el daño aquel o aquellos fenómenos que normalmente debieron haberlo producido; esta teoría permite romper el vínculo de causalidad en tal forma, que solo la causa relevante es la que ha podido producir el daño "*

*(...) Aplicando la teoría de la causalidad adecuada, el juez considera que la causa externa ha sido el hecho que normalmente ha producido el daño, y, en consecuencia, el vínculo de causalidad debe romperse de tal modo, que el demandado no se considere jurídicamente como causante del daño (...)"*

De conformidad con lo expuesto por el Consejo de Estado conforme a la teoría de la causalidad adecuada, no todos los hechos que anteceden al daño contribuyen a su producción, pues solo tiene relevancia aquel que ha sido su causa directa, inmediata, eficiente y determinante, por lo que se debe identificar la acción u omisión a la que efectivamente se le atribuya la producción del daño.

Dicha teoría sigue siendo de recibo en el análisis de la responsabilidad extracontractual del Estado, particularmente de la imputación fáctica de un resultado lesivo a la administración, como se pone de relieve en sentencias del 19 de marzo de 2021, en las cuales la sección tercera del Consejo de Estado, consideró sobre el particular:

*Le asiste razón a la parte actora cuando manifiesta en su recurso que no siempre puede determinarse como causa única de un daño la correspondiente al último suceso ocurrido en el tiempo, porque ello implicaría confundir la causalidad jurídica con la física y no tener en cuenta hechos u omisiones que, pese a que no son la última causa del daño, sí contribuyeron a determinar su producción.*

*Pero también es cierto que no todos los antecedentes que concurren a la realización de un daño pueden considerarse jurídicamente como causas de este, porque con ello se retomaría la teoría de la equivalencia de las condiciones, la cual fue recogida por la Sección Tercera para*

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, c.p.: María Elena Giraldo Gómez, sentencia del 11 de diciembre de 2002, Radicación número: 05001-23-24-000-1993-00288-01 (13818).

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, c.p.: Gladys Agudelo Ordóñez, sentencia del 27 de abril de 2011, Radicación número: 85001-23-31-000-1999-00021-01(19155)



dar paso a la aplicación de la imputación fáctica con fundamento en la causalidad adecuada o eficiente<sup>17</sup>.

*[E]l análisis de causalidad adecuada o prognosis póstuma, como lo denomina algún sector de la doctrina y la jurisprudencia, permite establecer que fue la irregularidad sobre la vía la que provocó finalmente el resultado dañoso. (...) Para la Sala es importante resaltar que no todas las circunstancias que anteceden a la producción del daño son causas directas del mismo, como se plantea en la teoría de la equivalencia de las condiciones; es un sinsentido otorgarle igual importancia a cada hecho previo a la producción del daño, pues lo relevante es identificar cuál acción u omisión fue la causa determinante, principal y eficiente del hecho dañoso. De lo contrario, se llegaría al absurdo de que la consecuencia o menoscabo, sería la sumatoria de todos los antecedentes, lo que generaría un retorno al infinito<sup>18</sup>.*

Procede el despacho a establecer a partir de las pruebas recaudadas a que se hizo alusión en líneas anteriores, si como lo considera la parte actora, la construcción del Poliducto Andino por parte de Ecopetrol y del Gasoducto de TGI, particularmente la operación de maquinaria proveniente del proyecto, constituye la causa adecuada de los agrietamientos y las filtraciones de agua de la vivienda.

Como primera medida, se colige con claridad de las pruebas aportadas y practicadas que la vivienda identificada con folio de matrícula inmobiliaria No 070-93186 de propiedad de la señora Flor de María Pineda, no cuenta con licencia de construcción, como lo certificó el secretario de planeación, servicios públicos y del medio ambiente del Municipio de Ventaquemada (fl. 397).

Sobre el particular es importante señalar que en Colombia existe un marco legal que tiene como propósito regular y proteger la integridad y la calidad de las construcciones; en este sentido, siempre que se pretenda construir, en cualquier modalidad ya sea remodelación, ampliación, adecuación, modificación, demolición, reconstrucción o reforzamiento estructural se requiere la autorización previa o licencia de construcción expedida por la curaduría urbana o la autoridad competente en cada municipio.

Lo anterior explica entonces que el inmueble de propiedad de la señora Flor de María Pineda de Barajas, adolezca de falencias constructivas y no cumpla con los requerimientos de la norma de sismo-resistencia y el reglamento colombiano de sismo construcciones NSR-10.

A propósito, el perito ingeniero civil DEIBY YECID ARIAS BOHORQUEZ, perteneciente a la empresa ADAJUP BOY CAS SAS, consideró lo siguiente:

*“Se hicieron pruebas de concreto tanto columnas y vigas, la placa aérea, la vigas de concreto están por debajo de los 3000 psi, que es la resistencia mínima para que nos cumpla sismo resistente; adicionalmente hicimos unos ensayos destructivos, que fue una extracción de núcleos, arrojando resultados bajo para confirmar las pruebas esclerométricas, tanto en las placas como en las vigas (2600, y 2400 psi) por debajo de lo mínimo que son 3.000 psi, la comprobación de que los concretos no son sismo resistentes, no fueron bien dosificados ni diseñados en la época en que fue construida la vivienda.”*

Igualmente, destacó en su experticia lo siguiente:

*Es evidente en la inspección del dimensionamiento de la estructura y en los resultados de los ensayos no destructivo y destructivos que la vivienda presenta un sistema estructural sismo resistente deficiente no cumple con los requisitos sismo resistentes de la NSR10, y es susceptible a cualquier movimiento cercano a ella.*

En concordancia con lo expuesto y en virtud de las pruebas de resistencia de concreto por esclerometría, concluyó el perito que la vivienda no es sismo resistente.

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Diecinueve (19) de marzo de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 15001-23-31-000-2006-02954-01(61781).

<sup>18</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, Bogotá D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil veintiuno (2021), Radicación número: 68001-23-31-000-2011-00391-01(50791).

En el Acuerdo N° 02 de marzo de 2001, mediante el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Ventaquemada, en su artículo 16 delimita las zonas de amenaza, determinando que el área que presenta amenaza por sismicidad intermedia — alta corresponde a las veredas de Puente de Boyacá, Bojirque, Montoya, Parroquia, Vieja, Estancia Grande y al sur del casco urbano, así mismo en el dictamen pericial se indica que la vivienda se encuentra en una zona de sismicidad intermedia.

Ahora bien, los testigos técnicos que concurrieron al proceso, eso es, los señores SERGIO GUSTAVO GARCIA LONDOÑO, (fl. 430) ERNESTO CALDERON GOMEZ (fl. 431), JOSÉ BENJAMÍN GARCÍA CORREAL (fl.432), o JAIME RAFAEL DUQUINO (fl. 433) y JOSÉ BENJAMÍN GARCÍA CORREAL, en calidad de ingenieros y partícipes directos en las obras de construcción del poliducto andino, relataron de manera concordante las siguientes circunstancias que en su criterio pudieron determinar la aparición de fisuras y grietas en la vivienda de la demandante:

- **La aparición de fisuras y el agrietamiento del inmueble pudieron tener como causa los defectos de construcción de la vivienda.**

Al respecto, el ingeniero civil y especialista en geotecnia, José Benjamín García Correal, manifestó que el fraguado del concreto no es el más adecuado y que esa condición puede llegar a afectar la estructura, porque se producen retractaciones del material y agrietamientos superficiales o a veces profundos que pueden afectar la vivienda, en lo cual coincidió el testigo Gustavo García Londoño, quien expresó que en el sector de ubicación de la vivienda en ocasiones se construye de manera artesanal, sin estudios de suelos ni licencia de construcción, sin vigas de amarre y columnas.

El perito designado en el proceso, en concordancia con lo expuesto por los anteriores testigos, dictaminó, de acuerdo con las observaciones realizadas, lo siguiente:

*Según las observaciones realizadas, la calidad del diseño y la construcción de la estructura se puede decir que es REGULAR, teniendo en cuenta que es una vivienda de edad de construcción de 24 años y para obedecer a sistemas de construcción artesanal cuenta con un sistema estructural definido, no se evidencia ningún tipo de registro de control y ensayos de calidad para la ejecución de la misma.*

Es pertinente señalar que en el acta de visita llevada a cabo por personal de ECOPETROL al predio de la señora Flor de María Pineda de Barajas, de fecha 15 de febrero de 2011 (fols. 32-33), se plasmaron las siguientes observaciones:

*“Las aguas negras del lavadero, lavaplatos y baño se dejan caer al talud del quebrada y son conducidas por tubos que tienen daños o fugas (...) Se debe solicitar a la propietaria que las aguas negras las encaucen hasta entregarlas a la quebrada y no dejarlas caer por la talud”*

- **Distancia de la vivienda con respecto a la quebrada de agua Panamá**

Las personas llamadas a rendir testimonio, concordaron en afirmar que adyacente a la vivienda de la señora Pineda de Barajas, se encuentra ubicada una quebrada de agua denominada Panamá, la cual igualmente pudo constituir un factor detonante de la aparición de grietas y fisuras en el inmueble, como lo señala el ingeniero Benjamín García Correal, cuando expresó: *“usted sabe que un cuerpo de agua en verano puede bajar su caudal y entonces el nivel freático baja, en invierno puede subir y eso afecta el terreno y las filtraciones, usted sabe que el terreno no es un material homogéneo sino que tiene intersticios en los cuales se puede ir el agua, entonces eso puede afectar (...) es lo mismo que les decía anteriormente, es lo mismo pero en otro informe, si usted mira el río Magdalena en tiempo de sequía, abre hueco y no ve humedad, pero en tiempo de lluvias el nivel freático aumenta. Igual pasa en la quebrada, la quebrada tenía su nivel en el verano o en el invierno además le estábamos aportando el agua del lavado de la zanahoria, un agua adicional complementaria, además cuando llovía el agua que escurría de la vía Bogotá – Tunja, descargaba en ese sector”.*

En el mismo sentido, el ingeniero Ernesto Calderón Gómez, adujo: *se divisaban unas grietas que de acuerdo con la experiencia eran grietas antiguas y un mal manejo de aguas porque la vivienda queda cerca de una quebrada en la parte posterior, que se evidencia que pueden estar ocasionando las grietas o fallas en la estructura de la vivienda.*

En este punto es de particular relevancia destacar que, de acuerdo con el dictamen pericial, la vivienda se encuentra ubicada a 3,20 metros de la quebrada panamá, es decir, no cumple con el paramento mínimo definido en el esquema de ordenamiento territorial, que conforme a lo indicado el Secretario de Planeación, servicios públicos y del medio ambiente del Municipio de Ventaquemada (fl. 397), corresponde a mínimo cinco (5) metros del borde del cauce de la quebrada.

En el acta de visita llevada a cabo por personal de ECOPETROL al predio de la señora Flor de María Pineda de Barajas, de fecha 15 de febrero de 2011, se hizo referencia a que esta situación podía generar las grietas en la vivienda, cuando se dejó la siguiente observación:

*“El talud ubicado en la parte posterior de la vivienda y que colinda con la quebrada se ve afectado por el agua que se le deja caer, además la cercanía y la diferencia de nivel afectan el patio y esto se ve reflejado en las grietas que tiene la placa.”*

- **Por la vía donde se ubica el inmueble circulan vehículos de tráfico pesado y la doble calzada Tunja- Bogotá se encuentra a 20 o 30 metros**

Al respecto, el ingeniero Ernesto Calderón Gómez, líder del proyecto del Poliducto Andino en el sector de ubicación de la vivienda, afirmó lo siguiente: *Los vehículos pesados generan vibración, pero esa es una vía terciaria donde pasan muchos vehículos pesados, al lado se lavaba zanahoria y llegaba mucho transporte pesado de 3 y 4 toneladas de peso, aunado la doble calzada está a unos 20 o 30 metros y por esa vía transita muchos vehículos pesados”.*

Del mismo parecer es el ingeniero José Benjamín García Correal, quien al ser interrogado acerca de las hipótesis que pudieron producir las fisuras en el inmueble, destacó:

*...hay varios aspectos complementarios, usted sabe que un cuerpo de agua en verano puede bajar su caudal y entonces el nivel freático baja, en invierno puede subir y eso afecta el terreno y las filtraciones, usted sabe que el terreno no es un material homogéneo sino que tiene intersticios en los cuales se puede ir el agua, entonces eso puede afectar, además el tránsito, la proximidad de la vía Bogotá – Tunja que tiene una carga vehicular de alto peso, el ser una vía principal del país, además la vía que pasa al frente de las viviendas tiene tránsito pesado, por la entrada de camiones cargados con zanahoria, entonces eso también puede afectar la vivienda. Subraya el Juzgado*

En este estado del análisis probatorio es necesario valorar el dictamen pericial rendido dentro del sub juicio por parte del ingeniero DEIBY YECID ARIAS BOHORQUEZ, para señalar en primer lugar que el despacho tendrá como ciertas algunas de sus conclusiones que se encuentran demostradas en estudios técnicos y científicos, como son los estudios de sismo resistencia de la construcción, el estado del concreto y las afectaciones vistas en la vivienda.

No obstante, no puede este despacho apreciar como prueba las conclusiones referentes a las causas de las fisuras y filtraciones de agua de la vivienda, por cuanto las mismas se basaron en conjeturas, no se evidencia un método científico que avale conclusiones como:

*“La estructura presenta asentamiento, las fisuras y grietas fueron generadas **posiblemente** por algún tipo de sobreesfuerzo, de carga lateral de vibración u ondas que afectaron la vivienda. Según la verificación de la estructura se notan averías producidas **posiblemente** por el paso constante de maquinaria pesada durante la ejecución de las obras, teniendo en cuenta la cercanía del proyecto a la vivienda y el deficiente sistema estructural de la misma y que es muy susceptible a este tipo de movimientos. Resalta el despacho.*

Como se observa en el dictamen y su complementación, las conclusiones en lo relacionado con las causas que generaron las afectaciones en la estructura de la vivienda, apelan a la

expresión “posiblemente”, es decir, plantea como hipótesis no comprobada técnicamente que obedecieron a la carga lateral de vibración u ondas generadas por el paso constante de maquinaria pesada, sin apelar a métodos distintos a la simple observación de la estructura, como se evidencia en la siguiente respuesta:

*Contesta: vuelve y me pregunta los métodos, qué hice yo para estas conclusiones, se hizo una visita técnica se realizó una inspección visual, que es un método que se puede realizar, para nadie es una mentira y la vivienda está mal construida, esta vivienda específicamente tiene una condición especial, está muy cerca a la quebrada y está por debajo del nivel de la carretera, partamos de ahí, métodos se hizo una visita técnica se hizo una recolección de información y se hizo una inspección visual ... que existen más métodos sí pero no se realizaron más métodos.*

El perito fue claro en señalar que llegó a las conclusiones después de examinar las actas de vecindad realizadas a la vivienda objeto del sub juicio, señalando existen diferencias en las anotaciones del acta de vecindad del 26 de octubre de 2010 (fl 21-23) y el acta de visita realizado el de 15 de febrero de 2011 (32 a 34), como lo expresa en estos términos:

*...se realizó una visita técnica, yo me baso en las actas de vecindad, que la casa está mal construida, si está mal construida que se generaron unos asentamientos diferenciales, si lo presentó porque se generó fisuras y comparando las actas con las fechas y el proyecto que se elaboró, la vivienda fue sometida a algún tipo de sobre esfuerzo, lo más probable es que sea la del movimiento constante de las maquinas.*

Concluye que como en la primera sólo se hacía referencia a unas grietas de la fachada, dedujo entonces que las demás se produjeron en el transcurso de tiempo transcurrido entre dicha acta y la efectuada en febrero de 2011, fisuras que se debían posiblemente al paso de maquinaria pesada, conclusión a la que llegó sin sustento en estudios técnicos y sin el conocimiento previo del sitio en que se habían realizado las obras (construcción del Poliducto Andino y loop de TGI), quién las había ejecutado, el tiempo de construcción y a quién pertenecía la maquinaria que en su criterio ocasionó los daños a la vivienda.

Dicho desconocimiento por parte del perito se hizo evidente en la audiencia de fecha el 4 de noviembre de 2020, oportunidad en la cual manifestó desconocer cuál era el derecho de vía que se utilizó en el proyecto del poliducto andino y si la vivienda en cuestión se encontraba dentro del mismo, expresó no conocer la metodología de construcción y cuál maquinaria se utilizó, respecto de la cual se basó únicamente en las fotografías que obran en el proceso pero ignoraba la fecha en que se tomaron, su autor y si efectivamente correspondió a la que operaba en la ejecución del Poliducto Andino (minutos 1:55:57 a 2:15:20); por lo cual el despacho no puede tenerlas como prueba de los hechos que se pretenden acreditar con ellas.

Con respecto a la ubicación del sector en el cual fueron realizadas las excavaciones para la instalación de las líneas del poliducto andino y su distancia con la vivienda afectada, señaló que se basó en la información de los habitantes, sin que haya hecho mención a otros soportes de carácter objetivo, tales como planos o informes suministrados por una fuente primaria como Ecopetrol o el Poliducto Andino.

En este punto, conviene señalar que en el dictamen pericial deben aparecer con suficiente claridad los métodos, investigaciones y fundamentación técnica y científica que llevó a cabo el profesional para sustentar las conclusiones, como al respecto lo destaca el Consejo de Estado, así:

*En primer lugar advierte la Sala que, aún en el caso de que el dictamen pericial no haya sido objetado por las partes, éste, como cualquier medio probatorio debe ser analizado y valorado por el juez de la causa con miras a establecer su idoneidad para probar el asunto sobre el cual versa, de modo que son procedentes algunas precisiones. El dictamen pericial constituye un elemento más de prueba que debe ser valorada por el funcionario judicial inicialmente de acuerdo con los criterios previstos en el artículo 241 del Código Procesal Civil, y luego en conjunto con los demás medios probatorios en orden a las reglas de la sana crítica. El dictamen es un medio de convicción con el cual un experto aporta al proceso elementos técnicos, científicos o artísticos, con miras a contribuir a dilucidar la controversia. La ley procesal*

*determina que la pericia contenga una relación detallada de las operaciones practicadas y de sus resultados, explicando cuáles fueron los instrumentos, materiales y sustancias empleados, exigencia lógica si se atiende a que con base en esa relación el funcionario judicial lleva a cabo la apreciación del dictamen, dado que las conclusiones tienen como soporte y garantía de credibilidad las labores adelantadas por el perito para llegar a esa opinión.*

*Deben contener las conclusiones formuladas por los expertos con arreglo a los principios de la ciencia, arte o técnica aplicada, respondiendo ordenadamente y en forma concreta y expresa todos los puntos sometidos a su consideración. En síntesis, el dictamen debe contener dos partes, la descripción del proceso cognoscitivo, y las conclusiones. El primero comporta la clase de dictamen, las preguntas por responder, el objeto, persona, cosa o fenómeno sometido al proceso de conocimiento, explicar de manera clara el procedimiento técnico, artístico o científico realizado, informando la metodología y medios utilizados, y describir los hallazgos o comprobaciones realizadas, dejando memoria o reproducción de ellos. Las comprobaciones comparadas con el cuestionario extendido por el funcionario judicial y sus respuestas, arrojan las conclusiones del dictamen. Presentado el dictamen, el funcionario judicial debe examinar la coherencia del proceso cognoscitivo, la congruencia en las conclusiones y todo el conjunto, de acuerdo con las preguntas contenidas en el cuestionario, por eso el dictamen debe ser claro, preciso y explicar los exámenes, experimentos e investigaciones realizadas y los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones.*

*En el sub lite, el dictamen, si bien señala los deterioros sufridos por el inmueble y los atribuye a la construcción de la obra, no se registró la metodología utilizada para llegar a las conclusiones y adicionalmente éstas no tienen soporte alguno, puesto que solo se cuenta con las afirmaciones del arquitecto pero no se anexaron planos, mediciones, cálculos o elementos técnicos que soporten sus afirmaciones. De esa manera, la prueba pericial así rendida no otorga convicción al juez para fundamentar sus decisiones, puesto que carece de análisis técnico o de un soporte sobre el cual se basó o rindió su experticia, y de esta manera sacar una conclusión objetiva, que se ajustara a la realidad de lo que realmente examinaron. Lo antes expuesto conduce a que la Sala considere que el dictamen pericial practicado dentro del proceso, carezca de sustentación y fundamentación sólida, circunstancia que impide al juez tener certeza sobre la idoneidad de la prueba pericial y por lo tanto valorarla para establecer la existencia del daño que se reclama, teniendo como fundamento la citada prueba<sup>19</sup>.*

El dictamen pericial rendido por ADAJUP BOY CAS S.A.S., no es claro en las conclusiones de la experticia, toda vez que plantea como simple probabilidad que las afectaciones como grietas y fisuras en la vivienda de propiedad de la señora Pineda de Barajas, tuvieron como causa las vibraciones u ondas producidas por maquinaria pesada, que por demás desconoce, así como la metodología de construcción empleada por el contratista y la distancia a la cual se llevaron a cabo las obras de instalación del poliducto andino, que simplemente determinó a través de las versiones de los habitantes del sector.

Extraña de igual manera el Juzgado en el texto y sustentación de la experticia, el proceso cognoscitivo que llevó a cabo el ingeniero, es decir, el procedimiento técnico o científico realizado, informando la metodología y medios utilizados para llegar a la anterior conclusión, más allá de la simple observación de la estructura, máxime que en la audiencia expresó que existen otras metodologías para validar dicha circunstancia, pero no fueron empleadas.

Aclara el despacho que de conformidad con las declaraciones rendidas por los ingenieros SERGIO GUSTAVO GARCIA LONDOÑO, (fl. 430) ERNESTO CALDERON GOMEZ (fl. 431), JOSÉ BENJAMÍN GARCÍA CORREAL (fl.432), y JAIME RAFAEL DUQUINO (fl. 433), las labores realizadas para construir el poliducto andino no se realizaron a cielo abierto sino mediante cruce por perforación horizontal dirigida.

Este método según los deponentes, consiste en utilizar un taladro para hacer una perforación que va avanzando con el respectivo tubo, señalaron que la única intervención que hicieron fue operar el taladro a aproximadamente 50 metros de las viviendas y aseguraron que era el método que menor impacto generaba tanto a las viviendas como a la vía de doble calzada.

---

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ Bogotá, D.C., diez (10) de septiembre de dos mil catorce (2014) Radicación número: 25000-23-26-000-2003-00558-01(29939)

Para efectos de obtener mayor claridad, en páginas web especializadas se advierte que la técnica de la Perforación Horizontal Dirigida PHD (*Horizontal Directional Drilling, HDD*) es un método empleado para la instalación de tuberías que evita la apertura de zanjas a cielo abierto (*trenchless*) minimizando el movimiento de tierras. Se utiliza fundamentalmente para la instalación de líneas de comunicación (fibra óptica, cables de datos), líneas eléctricas, gaseoductos, oleoductos y conducciones de agua a presión<sup>20</sup>.

El proceso de Perforación Horizontal Dirigida, de acuerdo con la información tomada de las páginas web que se citan a pie de página, requiere el uso de fluidos de perforación no contaminantes en base agua con mezcla de bentonita y polímeros orgánicos, que cumplen las siguientes funciones<sup>21</sup>:

1. Corte hidrocínético de la formación por inyección a través de toberas para alta presión
2. Potencia hidráulica para la impulsión del motor de fondo
3. Suspensión y transporte a la superficie de los recortes del terreno perforado
4. Control de las presiones de la formación
5. Obturación de formaciones permeables y fracturadas para prevenir la pérdida de fluidos de perforación hacia formaciones vecinas
6. Mantenimiento de la estabilidad de la pared del túnel mientras se perfora y rectifica
7. Refrigeración y lubricación de las herramientas y barras de perforación
8. Transmisión de energía hidráulica al trépano
9. Reducción de vibraciones
10. Soporte del peso de la columna
11. Minimización del impacto sobre el Medio Ambiente

Es claro entonces que este método efectivamente disminuye los impactos y afectaciones a los sitios aledaños; aun cuando en el sub juicio se planteó que las afectaciones a la vivienda obedecieron al tránsito de maquinaria pesada en la construcción del poliducto, se reitera que el dictamen pericial no es idóneo para soportar dicha aseveración y tampoco existe prueba adicional en el plenario que demuestre tales afirmaciones.

El dictamen practicado no arroja convencimiento al despacho sobre la causa eficiente de la afectación en el inmueble, toda vez que el perito expresó haberse valido de las actas de vecindad que obran en el expediente, respecto de las cuales el ingeniero Jaime Rafael Duquino, manifestó que en el acta de vecindad llevada a cabo el 26 de octubre de 2010, no se consignaron todas las afectaciones de la vivienda.

Por lo tanto, una conclusión como la que ofrece el perito en este caso, no puede estar basada solo en el examen visual de la vivienda y en las actas de vecindad allegadas al plenario, toda vez que el objeto de la prueba consistía en determinar las causas de las fallas, grietas y filtraciones encontradas en la vivienda, por supuesto con el debido sustento en estudios técnicos y científicos, lo cual no aconteció, toda vez la única prueba técnica utilizada fue la de esclerometría para concluir que la vivienda no cumplía con la normatividad requerida de sismo resistencia NSR-10.

Esta última conclusión, lejos de acreditar que la causa de las afectaciones en la vivienda se contrajo a la vibración de la maquinaria utilizada en el proyecto del Poliducto Andino, le da fuerza a las hipótesis planteadas por los testigos técnicos que concurrieron al proceso, a saber, vehículos de tráfico pesados que transitaban frente al inmueble, la cercanía de éste respecto de la quebrada panamá, las deficiencias constructivas de la vivienda, toda vez que el propio perito expresó que las condiciones estructurales la

<sup>20</sup>[https://victoryepes.blogs.upv.es/tag/perforacion-horizontal-dirigida/#:~:text=La%20t%C3%A9cnica%20de%20la%20Perforaci%C3%B3n,de%20tierras%20\(Figura%201\).](https://victoryepes.blogs.upv.es/tag/perforacion-horizontal-dirigida/#:~:text=La%20t%C3%A9cnica%20de%20la%20Perforaci%C3%B3n,de%20tierras%20(Figura%201).)

<sup>21</sup><https://flowtexhdd.com.ar/perforacion-horizontal-dirigida/#:~:text=El%20proceso%20de%20Perforaci%C3%B3n%20Horizontal,de%20toberas%20para%20alta%20presi%C3%B3n>

hacían más vulnerable frente a vibraciones que bien pudieron provenir de los fenómenos ya indicados.

Tan es así que el perito señaló<sup>22</sup>:

*Pregunta: Dada su experiencia, si esta casa hubiera estado construida de manera adecuada, siguiendo las normas de sismo resistencia, si esta casa hubiera estado bien construida, los daños que usted observó en su visita producidos por esa maquinaria a la que usted le tomó fotografías o de la que usted más bien obtuvo las fotografías, podría haber sido un daño similar, podría haber sido significativamente menor, o si la casa hubiera estado bien construida no hubiera obtenido ningún daño frente al paso de esa maquinaria?.*

*Contestó: si la casa hubiera estado construida según la norma el daño hubiera sido menor o casi nulo; cuando se diseña con la norma siempre hay un sobre cálculo de la estructura, entonces si hubiera estado construida con la norma, obvio que va a cumplir sísmicamente, cualquier movimiento o vibración cercana a ella va a resistir.*

Observadas la totalidad de las pruebas recaudadas y teniendo en cuenta la teoría de la causalidad adecuada, no se encuentra probada la causa directa e inmediata en la producción de los daños producidos a la vivienda de las demandantes, pues a la luz de los testimonios antes valorados, se observa que la situación planteada por el apoderado de la parte actora no es más que una de las hipótesis no respaldada científica o técnicamente.

Por tanto, teniendo en cuenta que para que proceda el juicio de responsabilidad estatal es menester que la parte actora pruebe la configuración del daño y que éste sea atribuible a la entidad estatal, lo cual, como se ha dicho a lo largo de esta providencia, no se demostró en el sub judice, en tanto no se allegaron pruebas idóneas que establezcan con certeza la relación de causa a efecto entre la ejecución de las obras del Poliducto Andino y los daños ocasionados a la vivienda.

Corolario de lo expuesto, no es fáctica ni jurídicamente atribuible la producción del daño cuyo resarcimiento se reclama, a la ejecución del proyecto del Poliducto Andino, con lo cual decae el elemento del nexo causal y se impone entonces la negación de las pretensiones de la demanda.

Por último, con sustento en los argumentos antes expuestos, se deben declarar probadas las excepciones denominadas: ausencia de requisitos que originan la responsabilidad extracontractual e inexistencia del nexo de causalidad, propuestas por el Ministerio de Minas y Energía y por la Unión Temporal Poliducto Andino; por cuanto en el caso sub judice no se logró probar el nexo causal, requisito *sine qua non* para edificar la responsabilidad extracontractual del Estado, en la medida en que no basta con la demostración del daño sino que además ha de ser en este caso imputable al hecho de la administración, situación que no se encuentra demostrada.

## 8. Costas

Al respecto, se aplicará el siguiente criterio jurisprudencial de la Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado:

*“...corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma. Ese juicio de ponderación supone que el reproche hacia la parte vencida esté revestido de acciones temerarias o dilatorias que dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento, cuando por ejemplo sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad; se aduzcan calidades inexistentes; se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas; se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso; o se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas (CGP, art. 79). Así las*

<sup>22</sup> Minuto 2:47:54 a 2:49:17

*cosas, frente al resultado adverso a los intereses del demandante, se tiene que ejerció de forma legítima el reclamo por la vía judicial del derecho que le asistía...*<sup>23</sup>

Para el caso de autos, no advierte el Despacho que haya lugar a condena en costas, toda vez que la accionante ejerció de forma legítima el reclamo por la vía judicial del derecho que le asistía.

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

### **FALLA**

- 1. Declarar probadas las excepciones** denominadas: ausencia de requisitos que originan la responsabilidad extracontractual e inexistencia del nexo de causalidad, propuestas por el Ministerio de Minas y Energía y por la Unión Temporal Poliducto Andino, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.
- 2. Niéguese** las pretensiones del medio de control de reparación directa, promovido por FLOR MARÍA PINEDA, MARÍA ANTONIA BARAJAS PINEDA y HERLINDA CRISTANCHO MEJÍA, en contra de la Nación-Ministerio de Minas y Energía, Nación Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento de Boyacá, Municipio de Ventaquemada, T.G.I “Transportadora de gas Internacional, S.A E.S.P.,” Ecopetrol S.A, y Montecz S.A, Morelco S.A, Termo Técnica Industrial S.A, MG Ingeniería, y Conequipos LTDA, quienes integran Unión Temporal Poliducto Andino “UPTA”., de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.
- 3. No condenar en costas** en esta instancia, por lo expuesto en la parte motiva.
- 4. Ejecutoriado** este fallo y cumplidos sus ordenamientos, archívese el expediente, previas las constancias que sean necesarias. Si existen remanentes devuélvanse a la parte que corresponda.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase.**

**Firmado Por:**

**JAVIER LEONARDO LOPEZ HIGUERA  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 010 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **e1f2fb1cb55728cf21a42443cbb3f6a3f6791420e5da4cfa70f5f378d1e524dd**  
Documento generado en 16/07/2021 06:16:22 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

<sup>23</sup>—Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Exp. 25000-23-42-000-2013-02705-01 (3190-2014), sentencia del 21 de febrero de 2019, C.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter.





## *Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja*

Tunja, 16 de julio de 2021

RADICACIÓN: 150013333010-2018-00123-00  
ACCIONANTE: LUIS CARLOS PACHON SANTANA  
ACCIONADO: MUNICIPIO DE RAMIRIQUI, CARLOS CONTRERAS RUIZ y LUIS ELADIO RAMOS y LORENA ARGUELLO (VINCULADA).  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA

Ingresa el expediente al despacho, una vez ejecutoriado el auto de 21 de mayo de 2021, notificado por estado del 24 de mayo del mismo año (fl. 201) que resolvió las excepciones previas formuladas por la ESE SANTIAGO DE TUNJA y SEGUROS DEL ESTADO, contra el cual no se interpuso recurso alguno.

De otro lado, el apoderado de la entidad llamada en garantía Liberty Seguros SA, mediante memorial del 27 de mayo de 2021 (fl. 202), solicita la aclaración del auto del 21 de mayo de la misma anualidad, en cuanto no se pronunció frente a la contestación de la demanda ni al reconocimiento de personería para actuar.

En efecto, la contestación de la demanda presentada por Liberty Seguros S.A., fue radicada el 16 de febrero de 2021 (fls. 23-24), es decir, dentro del término de traslado que transcurrió desde el 10 de febrero al 02 de marzo de 2021 (fl. 22), sin que formulara excepciones previas (fls. 25-42).

Ahora bien, el memorial fue acompañado del poder especial (fl. 43) otorgado por Marco Alejandro Arenas Prada, quien acredita la calidad de representante legal de Liberty Seguros SA (fls. 44-47), al abogado Cesar Cabana Fonseca, el cual cumple los requisitos del artículo 74 del CGP, de modo que se le reconocerá personería para actuar como su apoderado en el presente proceso, sin que para ello sea menester aclarar la providencia del 21 de mayo de 2021.

Como quiera que las excepciones previas dentro del proceso ya fueron decididas, se continuará con la etapa subsiguiente, que corresponde a la citación a audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, se

### **RESUELVE**

1. Tener por contestada la demanda por parte de los demandados CARLOS CONTRERAS RUIZ, MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ, LORENA ARGUELLO y por la entidad llamada en garantía Liberty Seguros S.A.
  2. Tener por no contestada la demanda por el señor LUIS ELADIO RAMOS.
  3. Fijar el día 12 de octubre de dos mil veintiuno (2021), a las 9:00 A.M. para llevar a cabo audiencia inicial de manera virtual por el aplicativo LIFESIZE, para lo cual las partes y el agente del Ministerio Público deberán seguir las indicaciones establecidas por el Despacho y que serán enviadas por la secretaría, previo a la realización de la diligencia.
  7. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 186 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021, la audiencia se llevará a cabo de manera virtual, para lo cual las partes, apoderados, el agente del Ministerio Público y demás intervinientes, deberán seguir las indicaciones que se formularán cuando se remita la respectiva invitación a sus correos electrónicos.
- Para el efecto, la citación a la audiencia se dirigirá a las cuentas de correo electrónico que reposan en el expediente y/o a las reportadas por los apoderados en el sistema de información SIRNA del Registro Nacional de Abogados.
- Si cambiaron de correo electrónico, las partes deberán aportar al correo [j10admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j10admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co), dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de este proveído la dirección electrónica en la que desean recibir la invitación y suministrar los números de teléfono celular en los que podrán ser contactados.
8. Reconocer personería para actuar como apoderado de Liberty Seguros SA, al abogado Cesar Cabana Fonseca, identificado con C.C.No.6.767.016 y portador de la T.P. No. 46-996 del C.S. de la J., en los términos y para los efectos del memorial poder conferido (fl. 43).

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**JAVIER LEONARDO LOPEZ HIGUERA**

**JUEZ CIRCUITO**

**JUZGADO 010 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**ef876a46792d433be3e0fe98e8e9032f9332a5c80277dfd4f85eec4ccf60dcb9**

Documento generado en 16/07/2021 06:16:27 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



## *Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja*

Tunja, 16 de julio de 2021

RADICADO: **150013333010-2019-00161-00**

DEMANDANTE: **EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DE SANTANA-  
EMSANTANA SA ESP**

DEMANDADO: **VIVIAN PAOLA TAMAYO CARDENAS**

MEDIO DE CONTROL: **REPETICIÓN**

Procede el Despacho a resolver la solicitud de nulidad elevada por la entidad accionada.

### **i. DE LA SOLICITUD DE NULIDAD**

El apoderado de la parte demandada, solicita la nulidad de la disposición del despacho proferida en audiencia inicial celebrada el pasado 12 de julio de 2021, consistente en que el expediente permanezca en secretaría a disposición de las partes y del Ministerio Público por el término de diez (10) días, al cabo de los cuales se pronunciará sobre el recurso de apelación presentado por la parte demandada contra la sentencia que denegó las pretensiones de la demanda, con fundamento en el artículo 247 del CPACA.

Como consecuencia de lo anterior, solicita se conceda en el efecto respectivo el recurso de apelación interpuesto y sustentado en la audiencia del 12 de julio del año en curso.

Sostiene que interpuso y sustentó en la audiencia inicial el recurso de apelación contra el fallo proferido de manera oral, de manera que el Juzgado estaba en la obligación de conceder el recurso por cumplimiento de los requisitos de interposición y sustentación, en la audiencia.

Consideró que ni el CPACA ni la Ley 2080 de 2021, contemplaron dejar el expediente en secretaría por el término de los diez días, razón por la cual es aplicable el inciso segundo del artículo 244 del CPACA, modificado por el numeral 2º del artículo 64 de la Ley 2080 de 2021.

Resaltó que el Ministerio Público puede hacerse partícipe y emitir su concepto en la segunda instancia, ya que el numeral 6º del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, dispone que podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia.

### **ii. CONSIDERACIONES:**

En primer lugar, ha de señalar el Despacho que las causales de nulidad son taxativas, se encuentran previstas en el artículo 133 del CGP, aplicable por remisión normativa expresa del artículo 208 del CPACA, y corresponden a las siguientes:

**“ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD.** *El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:*

- 1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia.*
- 2. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.*

3. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si, en estos casos, se reanuda antes de la oportunidad debida.

4. Cuando es indebida la representación de alguna de las partes, o cuando quien actúa como su apoderado judicial carece íntegramente de poder.

5. Cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria.

6. Cuando se omita la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer su traslado.

7. Cuando la sentencia se profiera por un juez distinto del que escuchó los alegatos de conclusión o la sustentación del recurso de apelación.

8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.

Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código.

**PARÁGRAFO.** Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente por los mecanismos que este código establece.”

Dichas causales de nulidad procesal, constituyen irregularidades o defectos procedimentales que pueden tener lugar en cualquier etapa de un proceso judicial o en la sentencia que resuelve de fondo el asunto, y que, dada su relación con el derecho al debido proceso y otros derechos fundamentales de las partes, fueron contempladas por el legislador como fuente para invalidar las actuaciones surtidas en él.

Como puede advertirse, la circunstancia señalada por el apoderado de la parte demandada no obedece a las circunstancias descritas como causal de nulidad, razón por la cual, será denegada.

No obstante, hace claridad el Despacho que la disposición adoptada en la audiencia inicial respecto a permanecer el expediente a disposición de las partes y del Ministerio Público, por el término de diez (10) días, al cabo del cual, se proveerá sobre la concesión del recurso, se realizó conforme a lo normado en el artículo 247 del CPACA, que señala:

**“ARTÍCULO 247. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS.** <Artículo modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. Este término también aplica para las sentencias dictadas en audiencia.”

En la audiencia se mencionó que el expediente también quedaría a disposición del Ministerio Público durante dicho término, en el entendido que puede presentar recurso de apelación contra el fallo proferido, posibilidad que es de su arbitrio.

Con la anterior determinación no se advierte que se estén conculcando garantías procesales que invaliden lo actuado.

Finalmente, dirá el Despacho que el artículo 244 del CPACA, se refiere al trámite del recurso de apelación contra autos, por lo que no resulta aplicable.

En mérito de lo expuesto el Despacho,

### **RESUELVE**

- 1. NEGAR** la solicitud de nulidad interpuesta por el apoderado de la parte demandada, por las razones expuestas.
2. En su oportunidad, regrese al expediente para proveer sobre la concesión del recurso de apelación interpuesto contra el fallo proferido en audiencia inicial de 12 de julio de 2021.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

MF

**Firmado Por:**

**JAVIER LEONARDO LOPEZ HIGUERA  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 010 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**6537b2dbc2e188e182c647dd6aa4670494090e06ef969509739ea2de9d695a2c**

Documento generado en 16/07/2021 06:16:29 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



## *Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja*

Tunja, 16 de julio de 2021.

**Radicación:** 15001 3333 010 2019 00220 00  
**Demandante:** ROQUE ALVAREZ MAHECHA  
**Demandado:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y  
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES UGPP  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Ingresa el expediente al despacho, una vez en firme el auto que resolvió las excepciones propuestas (fls. 323-327).

### **1. DE LA INCORPORACIÓN DE PRUEBAS:**

1.1. La parte actora aportó con la demanda pruebas documentales obrantes a folios 18 a 87 del expediente, sin que solicitara el decreto de pruebas adicionales, de manera que se incorporarán las allegadas para ser valoradas en la etapa correspondiente.

1.2. Se advierte que en el auto admisorio de la demanda se solicitaron los antecedentes administrativos del acto acusado, los cuales fueron allegados junto a la contestación de la demanda y reposan en la carpeta denominada “expediente administrativo” del proceso digital. Documentos que se incorporarán para otorgarles el valor probatorio que pudiere corresponderles en la etapa respectiva.

1.3. Por su parte, la entidad demandada solicitó que se oficiara al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC, para que certifique i) los factores salariales devengados por el pensionado ROQUE ALVAREZ MAHECHA, durante los años 2007 al 2017 y ii) señale sobre cuáles de esos factores se realizaron descuentos por concepto de aportes a pensión.

No obstante, a través de memorial aportado el 11 de diciembre de 2020, la apoderada de la UGPP allegó certificación electrónica de tiempos laborados del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el cual comprende el periodo señalado y especifica los factores salariales que fueron objeto de aportes, documento que figura a folios 284-320 y se

incorpora para otorgarle el valor probatorio que pudiere corresponderle en la etapa respectiva.

Ahora bien, como quiera que no es necesaria la práctica de pruebas adicionales a las aportadas por las partes, se configura el supuesto contenido en el literal b) del artículo 182 A del CPACA, adicionado por la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup>, para dictar sentencia anticipada y por lo mismo, el Despacho se pronunciará sobre las pruebas, fijará el litigio y declarará cerrada la etapa probatoria, y se dispondrá por secretaría que una vez ejecutoriada esta providencia, sin necesidad de auto que lo ordene, se corra traslado a las partes para alegar de conclusión en la forma prevista en el artículo 181 del CPACA.

#### **-DE LA FIJACION DEL LITIGIO:**

De conformidad con las pretensiones, hechos y cargos de nulidad del libelo introductorio, atendiendo al numeral 7º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, el Despacho procede a fijar el litigio en los siguientes términos:

Corresponde determinar la procedencia de la declaratoria de nulidad de las Resoluciones RDP 040256 del 5 de octubre, RDP 042980 del 30 de octubre y RDP 046804 del 13 de diciembre de 2018, por medio de las cuales la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES UGPP, niega la reliquidación de la pensión de jubilación del señor ROQUE ALVAREZ MAHECHA, con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios y se resuelven los recursos de reposición y apelación, respectivamente.

En caso afirmativo, deberá dilucidar el despacho si procede ordenar a la entidad accionada la reliquidación de la pensión de jubilación del señor ROQUE ALVAREZ MAHECHA, equivalente al 75% del promedio de lo devengado durante el último año de prestación del servicio, comprendido entre el 01 de julio del año 2016 al 30 de junio de 2017, con la inclusión todos los factores salariales devengados, esto es, asignación básica, sobresueldo, prima de riesgo, subsidio unidad familiar, auxilio de transporte, subsidio de

---

<sup>1</sup> **Artículo 182A.** *Sentencia anticipada. Se podrá dictar sentencia anticipada:*

1. *Antes de la audiencia inicial:*

...

b) *Cuando no haya que practicar pruebas;*

..

d) *Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.*

*El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.*

*Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.*

*No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código”.*



alimentación, prima de vacaciones, prima de navidad, prima de servicios, bonificación por servicios prestados, prima de seguridad 11%.

Igualmente, deberá establecerse si como consecuencia de dicha reliquidación, la entidad demandada debe reconocer y pagar a favor del demandante el valor de las diferencias entre la mesada pensional reconocida y la resultante, desde el momento en el que adquirió su status como pensionado, hasta la fecha de cumplimiento de la sentencia.

Finalmente, destaca el Despacho que no se advierte ninguna causal de nulidad que invalide total o parcialmente lo actuado hasta este momento.

En consecuencia, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja,

### **RESUELVE**

**1.- TENER** por contestada la demanda por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES UGPP.

**2.- INCORPORAR** con el valor probatorio que pueda corresponderles en la etapa respectiva, la totalidad de documentos aportados con la demanda obrantes a folios 18 a 87 del expediente digital.

**3.- INCORPORAR** con el valor probatorio que pueda corresponderles en la etapa respectiva, la totalidad de documentos que obran en la carpeta denominada "expediente administrativo", allegado por la entidad demandada.

**4. INCORPORAR** con el valor probatorio que pueda corresponderle en la etapa procesal respectiva, la certificación electrónica de tiempos laborados del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la cual figura a folios 284-320.

**3. FIJAR EL LITIGIO** conforme a lo descrito en la parte motiva de esta providencia.

**3.- DECLARAR** cerrado el periodo probatorio.

**4.-** En firme este proveído, por secretaría y sin necesidad de auto que lo ordene, **CÓRRASE TRASLADO** a las partes por el término de diez (10) días, para que presenten por escrito sus alegatos de conclusión, término durante el cual el Agente del Ministerio Público podrá emitir su concepto.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**JAVIER LEONARDO LOPEZ HIGUERA**

**JUEZ CIRCUITO**

**JUZGADO 010 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**fa3ac5a6e4f876058b3bce5352e52c482a020faa46effec3b848817184d77bbd**

Documento generado en 16/07/2021 06:16:04 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



## *Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja*

Tunja, dieciséis (16) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Medio de Control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
Radicación: **15001-3333-010-2020-00018 00**  
Demandante: **ROSALBA LÓPEZ PEDRAZA**  
Demandados: **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**

Como quiera que no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el Juzgado a emitir la sentencia de primera instancia dentro del asunto de la referencia, previos los siguientes:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1.- La demanda**

##### **1.1.- Hechos relevantes**

Como fundamentos fácticos de la demanda se indicó que:

- a. El señor Javier Alfonso Fierro Medina (Q.E.P.D.) nació el 8 de septiembre de 1953 y cotizó para pensión un total de 1.853 semanas laborando en la Policía Nacional, Instituto de Cultura y Bellas Artes, UPTC, Departamento de Boyacá, Coprevisión Cooperativa de Trabajo y cotizando como independiente.
- b. Mediante Resolución GNR 359229 del 28 de noviembre de 2016, Colpensiones reconoció al causante pensión de jubilación, por la suma de \$1.118.188, condicionada al retiro del servicio.
- c. Posteriormente, mediante Resolución GNR 383635 del 19 de diciembre del año 2016, resolvió el recurso de reposición y ordenó la reliquidación de la pensión de jubilación por \$1.124.936 para el año 2016, condicionada a demostrar el retiro definitivo del servicio.
- d. Luego, por Resolución No. DIR 2430 del 28 de marzo del año 2017, se modificó la resolución anterior y se reliquidó la pensión de jubilación aumentando la cuantía en la suma de \$1.315.235, para el año 2017, condicionada a demostrar el retiro definitivo del servicio.
- e. Colpensiones por resolución No. SUB 5550 del 12 de enero del año 2018, reconoció pensión post-mortem a favor de la compañera permanente Rosalba López Pedraza, en un porcentaje del 50% y de la menor Mariana Estefanía Fierro López, en otro 50% por el fallecimiento de Javier Alfonso Fierro Medina (Q.E.P.D.) en la suma mensual de \$1.412.818, efectiva a partir del 13 de noviembre del año 2.017.
- f. Seguidamente, la entidad accionada expidió la resolución No. SUB 124748 del 20 de mayo del año 2019, en la cual reliquidó la pensión de jubilación postmortem disminuyendo la cuantía a \$1.364.324 para el año 2017, liquidando solamente con la asignación básica

y desconociendo los demás factores salariales del Decreto 1158 de 1994 de los últimos diez (10) años de servicios y con la tasa de reemplazo del 75%.

- g. Contra la decisión anterior, la parte actora presentó recurso de apelación, que fue resuelto por la administradora de pensiones con Resolución DPE 6904 de 30 de julio de 2019, confirmando la decisión recurrida, argumentando que el régimen mas favorable aplicable para el año 2019 equivalente a la suma de \$1.364.324, que es la nómina y con la tasa de reemplazo del 79.43%.
- h. Los factores salariales que se deben tener en cuenta en la liquidación y de los cuales se realizó el descuento para pensión, corresponde a la asignación básica y las horas cátedra.
- i. La liquidación que debió efectuar la entidad demandada con el Ingreso Base de Liquidación de los últimos 10 años y con el 80% es la siguiente:

AÑO	No. DIAS	FACTOR		VALOR ACUMULADO	VALOR IBL	VALOR IBL ACTUALIZADO
		ASIGNACIÓN BÁSICA	DECRETO 1158			
2001	360	8.364.000		8.364.000	697.000	1.078.528
2002	360	9.196.000		9.196.000	766.333	1.101.545
2003	360	10.080.000		10.080.000	840.000	1.128.550
2004	120	3.448.000		3.448.000	862.000	1.049.129
2010	240	5.230.174	3.258.371	5.230.174	1.061.068	1.312.429
2011	270		5.831.152	5.831.152	597.906	716.823
2012	330	11.925.215	1.924.749	13.849.964	1.259.088	1.455.227
2013	330	15.559.886	3.189.872	18.749.758	1.704.523	1.923.127
2014	270	14.940.825	1.482.578	16.423.403	1.824.823	2.019.673
2015	330	21.861.445	3.950.081	25.811.526	2.346.502	2.505.361
2016	330	24.595.184	2.419.665	27.014.849	2.455.895	2.597.109
2017	300	17.490.505	4.663.282	22.153.787	2.215.379	2.215.379
TOTAL						19.102.879
ULTIMOS 10 AÑOS					10	1.910.288
RELIQUIDACION PENSION					80%	1.528.230
PARA EL AÑO 2017 CON EL 75%						1.364.324
RECONOCIMIENTO RELIQUIDACION						163.906

## 1.2.- Pretensiones

Con fundamento en los anteriores hechos, solicitó:

*“PRIMERA. Declarar que es PARCIALMENTE NULO el Acto administrativo contenido en la Resolución No. SUB 124748 del 20 de Mayo del año 2.019, proferida por la Subdirectora X de COLPENSIONES, mediante la cual REUQUIDA la pensión de Jubilación post-mortem a favor de mi mandante ROSALBA LOPEZ PEDRAZA, en la suma de \$1.364.324,00 para el año 2017, pero sin tener en cuenta en el Ingreso Base de Liquidación todos los factores salariales de los últimos diez años de servicio y con la tasa de reemplazo del 80%, por haber laborado y cotizado el causante JAVIER ALFONSO FIERRO MEDINA (Q.E.P.D.) más de 1.400 semanas.*

*SEGUNDA. Declarar que es NULO el Acto administrativo contenido en la Resolución No. DPE 6904 del 30 de julio de 2.019, proferida por la Directora de Prestaciones Económicas Asignada de la Administradora Colombiana de Pensiones "COLPENSIONES", mediante la cual resuelve el recurso de apelación, confirmando en todas y cada una de sus partes la resolución No. 124748 del 20 de Mayo del año 2.019, agotando la vía gubernativa.*

*TERCERA. Declarar que mi mandante ROSALBA LOPEZ PEDRAZA, tiene derecho A TITULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, a que LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES -, le RELIQUIDE Y PAGUE su pensión de jubilación post-mortem con el Ingreso Base de Liquidación de los últimos diez años de servicios con los factores salariales del Decreto 1158 de 1994 con el monto del 80% por haber cotizado para pensión el causante JAVIER ALFONSO FIERRO MEDINA (Q.E.P.D.) más de 1400 semanas, efectiva a partir del día 14 de Noviembre del año 2017, día siguiente a su fallecimiento conforme a lo establecido en el artículo 34 de la ley 100 de 1993 y demás normas concordantes.*

*CUARTA. Condenar a LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES" a título de restablecimiento del derecho pague a favor de mi mandante ROSALBA LOPEZ PEDRAZA, la diferencia en las mesadas pensionales dejadas de cancelar desde el 14 de Noviembre del año 2017, día siguiente al fallecimiento del causante JAVIER ALFONSO FIERRO MEDINA (Q.E.P.D.), cifras que serán indexadas mes a mes aplicando para ello la fórmula aceptada por el Consejo de Estado"*

### **1.3.- Normas violadas y concepto de violación**

Se indicó en la demanda que se desconoció el principio de favorabilidad del artículo 53 constitucional, al disminuir la mesada de la accionante para el año 2017, liquidando además solo la asignación básica y desconociendo los demás factores del Decreto 1158 de 1994 de los últimos 10 años de servicio, con la tasa de reemplazo del 75%.

En el libelo introductorio se hace alusión a las normas aplicables para el caso de estudio:

Ley 100 de 1993, artículo 36, régimen de transición, concluyendo que el causante se encuentra amparado por dicho régimen, por cuando al 1 de abril de 1994 tenía mas de 40 años de edad y 15 años de servicios, y en que tal sentido, la norma aplicable que más le favorecía eran los artículos 21, 34 y 288 de la Ley 100 de 1993, así como el artículo 6 del Decreto 691 de 1994.

Concluyó señalando que en el presente caso, en aplicación del principio de favorabilidad se debe reliquidar la pensión de jubilación post-mortem a favor de la señora ROSALBA LOPEZ PEDRAZA, con todos los factores salariales del Decreto 1158 de 1994 de los últimos diez años de servicios devengados por el causante JAVIER ALFONSO FIERRO MEDINA (Q.E.P.D.) y con la tasa de reemplazo del 80% de acuerdo al artículo 34 de la ley 100 de 1993, por encontrarse el pensionado amparado en el régimen de transición del artículo 36 de la ley 100 de 1993 y haber cotizado para pensión más de 1400 semanas.

En la parte final añadió que los actos demandados adolecen de nulidad por falsa motivación, con fundamento en los argumentos ya expuestos.

### **2.- Contestación de la demanda (archivo 9)**

Colpensiones, a través de apoderado judicial, presentó escrito de contestación, oponiéndose a las pretensiones de la demanda, aduciendo que la pensión de jubilación del causante fue reconocida conforme a derecho.

Respecto del IBL y los factores salariales indicó que a la fecha se encuentra vigente el precedente jurisprudencial emitido por la Corte Constitucional en sentencia C-258 de 2013 y adoptado por la entidad que represento en Circulares 4 y 6 de 2013, en el sentido de que el régimen de transición solo contempla respecto al régimen anterior la aplicación de la edad, el tiempo de servicio o número de semanas cotizadas y el monto de la pensión.

Sobre la pensión de sobrevivientes que se le reconoció a la señora ROSALBA LOPEZ PEDRAZA con ocasión del fallecimiento de JAVIER ALFONSO FIERRO MEDINA, señaló que la normatividad aplicable para el estudio y reconocimiento de la misma, no es otra si no la Ley 797 de 2003, por ser esta la disposición jurídica vigente al momento del fallecimiento del causante,

así las cosas, es improcedente que se estudie la reliquidación de la misma con disposiciones diferentes, negándose así la reliquidación pretendida.

En lo que tiene que ver con la pretensión de la tasa de reemplazo del 80%, conforme a lo estipulado en la Ley 100 de 1993, manifestó que Colpensiones al hacer el estudio de las solicitudes hechas por la demandante realiza la proyección con los diferentes regímenes de los que se es beneficiario, en el presente asunto se efectuó el estudio con la Ley 71 de 1988 y la Ley 33 de 1985, esta última que es la que se aplica al caso en concreto, en cuantía del 75%, con la totalidad de factores salariales devengados en los últimos 10 años de servicio, aplicando de igual manera los que menciona el Decreto 1158 de 1994, por ser la norma más favorable.

Es por lo anterior que no es posible reliquidar la pensión con lo solicitado por la parte actora, es decir, aplicando otra normatividad como lo es la Ley 100 de 1993, como quiera que ya se encuentra devengando la mesada pensional más favorable.

Se opuso también a la pretensión de pago de intereses moratorios y de saldos a favor.

De otro lado, propuso como excepción previa de la FALTA DE INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO O INTEGRACIÓN DEL LITISCONSORCIO NECESARIO NUMERAL 9 ARTÍCULO 100 DEL C.G.P., que fue resuelta por el Despacho mediante proveído de 12 de febrero de 2021, negando su prosperidad (archivo 17).

Igualmente, propuso como excepciones de mérito la inexistencia del derecho y la obligación, la improcedencia de los intereses moratorios, cobro de lo no debido, buena fe de Colpensiones, compensación o deducción de pagos realizados, genérica o innominada y prescripción.

### **3.- Alegatos de conclusión**

#### **3.1.- Parte demandante**

Mediante escrito de 13 de julio de 2020 (archivo 44), la apoderada de la parte actora, reiterando en resumen los fundamentos de hecho y de derecho esgrimidos en el libelo introductorio y agregó que La entidad accionada hace referencia a que la Resolución No. DPE 6904 del 30 de julio del año 2019 la tasa de reemplazo corresponde al 79,43%, cuando en la realidad en la resolución No. SUB 1247 del 20 de mayo del año 2019, la tasa de reemplazo que liquidó corresponde al 75%.

Adujo finalmente que se debe reconocer y liquidar la pensión de jubilación post-mortem con el Ingreso Base de Liquidación de los últimos diez años de servicios con factores salariales como la ASIGNACIÓN BÁSICA Y LAS HORAS CATEDRA certificadas por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y con la tasa de reemplazo del 80%, teniendo en cuenta que el causante JAVIER ALFONSO FIERRO MEDINA (Q.E.P.D.) cotizó para pensión más de 1400 semanas.

#### **3.2.- Colpensiones**

A través de oficio radicado el 15 de julio de 2021 (archivo 46), la apoderada de la administradora de pensiones demandada, presentó escrito de alegatos de conclusión, en el que hizo referencia a las mismas razones expuesta en la contestación de la demanda, en cuanto a la imprudencia de declarar la nulidad de los actos administrativos demandados y declarar reliquidar la mesada pensional con la inclusión de todos los factores, ya que el IBL, conforme la jurisprudencia constitucional no se ve sometido al régimen de transición, sino que se aplica el del régimen general contenido en la Ley 100 de 1993.

#### **4.- Trámite**

La demanda fue radicada el 31 de enero de 2020, correspondiendo por reparto a este Despacho (archivo 7 carpeta 2).

Posteriormente y en atención a la declaración de pandemia por Covid 19, el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdos PCSJA20- 11518 de 16 de marzo, PCSJA20-11521 de 19 de marzo, PCSJA20-11526 de 22 de marzo, PCSJA20-11532 de 11 de abril, PCSJA20-11546 de 25 de abril, PCSJA20- 11549 de 07 de mayo y PCSJA20 -11556 de 22 de mayo de 2020 y PCSJA20-11567 de 05 de junio, dispuso la suspensión de términos desde el 16 de marzo y hasta el 30 de junio de 2020.

Por auto de 27 de agosto de 2020, se admitió la demanda (archivo 2), notificado por estado de 28 de agosto de 2020.

Colpensiones contestó la demanda de forma oportuna, mediante escrito de 8 de octubre de 2020, como quedó sintetizado en precedencia.

Mediante proveído de 12 de febrero de 2021, se resolvió la excepción de “FALTA DE INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO O INTEGRACIÓN DEL LITISCONSORCIO NECESARIO NUMERAL 9º ARTÍCULO 100 DEL CGP”, negando su prosperidad.

Posteriormente, por auto de 19 de febrero siguiente, se citó a audiencia inicial (archivo 19), la que se llevó a cabo el 18 de mayo de 2021 (archivo 22), oportunidad en la cual se fijó el litigio y se decretaron pruebas, entre otras actuaciones, y se fijó fecha para audiencia de pruebas el 29 de junio de 2021 (archivo 22).

La apoderada de la parte actora, mediante escrito de 24 de junio de 2021, solicitó el aplazamiento de la audiencia de pruebas, petición que fue aceptada por lo cual la audiencia fue aplazada para el día siguiente (archivo 38), en la cual se incorporaron pruebas y se corrió traslado de alegatos por escrito.

### **CONSIDERACIONES**

#### **1.- PROBLEMA JURÍDICO**

Conforme con la fijación del litigio efectuada en la audiencia inicial, corresponde establecer si la entidad demandada COLPENSIONES está obligada a reliquidar la pensión de jubilación del señor Javier Alfonso Fierro Medina (Q.E.P.D.) a favor de la señora Rosalba López Pedraza, con la inclusión de los factores salariales establecidos en el Decreto 1158 de 1994, devengados en los últimos 10 años de prestación de servicios, con una tasa de reemplazo del 80%, por haber laborado más de 1.400 semanas, y en ese orden, si se debe declarar la nulidad de las Resoluciones SUB 124748 de 20 de mayo de 2019 y DPE 6904 de 30 de julio del mismo año, que la confirmó.

#### **2.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE**

La Ley 100 de 1993 tuvo como finalidad, entre otras, la de unificar en uno los regímenes pensionales especiales existentes. En cumplimiento de ello, los servidores públicos fueron incorporados al sistema general de pensiones consagrado en la ley en mención, mediante el Decreto 691 de 1994, que en su artículo segundo, en sujeción a lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley 100 de 1993, precisó que el Sistema General de Pensiones comenzó a regir para los servidores públicos del orden nacional el 1 de abril de 1994.

Sin embargo, con el fin de salvaguardar los derechos de quienes se encontraban próximos a pensionarse, se previó el régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la referida Ley 100 de 1993, la cual dispuso que las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema General

de Seguridad Social en Pensiones (1/04/1994) contarán 35 o más años de edad en el caso de las mujeres o 40 o más años para los hombres, o 15 o más años de servicios cotizados, se les reconocería la pensión de jubilación de conformidad con el régimen anterior al cual se encontraban afiliados, manteniendo como requisitos la edad, tiempo de servicio y monto de la misma se les aplicará el régimen anterior.

El inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 fijó en forma expresa que el ingreso base de liquidación (IBL) de las pensiones de vejez de las personas beneficiarias del régimen de transición, que les faltare menos de 10 años para adquirir el derecho (desde la entrada en vigencia de dicha norma), sería el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el de lo cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en el IPC.

Sobre el particular debe indicarse que el régimen de transición ha sido discutido de forma amplia puesto que era entendido como la aplicación plena del régimen pensional anterior a la Ley 100, inclusive el IBL, esto es, el reconocimiento de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios conforme a lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 33 de 1985, postura sostenida por el Consejo de Estado en sentencia de unificación de 4 de agosto de 2010, con ponencia del consejero Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente 2006-7509-01.

No obstante, en sentencia C-258 de 2013 la Corte Constitucional modificó su posición en cuando a la interpretación del régimen de transición. En dicho proveído se declaró la exequibilidad del régimen especial de los congresistas establecido en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, y respecto del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 estableció que el IBL no hacía parte de los ítems sometidos a transición, declarando en consecuencia inexecutable la expresión “durante el último año y por todo concepto”, postura que fue reiterada por la misma Corporación mediante sentencias SU-427 de 11 de agosto de 2016, SU-210 de 4 de abril de 2017, SU-395 de 22 de junio de 2017 y SU-023 del 5 de abril de 2018.

A su turno y en armonía con la Corte Constitucional, la jurisdicción administrativa en cabeza de su máximo Tribunal, mediante sentencia de unificación proferida el 28 de agosto de 2018, dentro del proceso con radicado 52001-23-33-000-2012-00143-01, ponencia del consejero César Palomino Cortés, modificó la postura de la Corporación frente al régimen de transición y se fijaron las siguientes reglas:

*“91. Para la Sala Plena de esta Corporación esa es la lectura que debe darse del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. El artículo 36 contiene todos los elementos y condiciones para que las personas beneficiarias del régimen transición puedan adquirir su pensión de vejez con la edad, al tiempo de servicios o semanas de cotización y la tasa de reemplazo del régimen anterior y con al IBL previsto en el mismo artículo 36, inciso 3, y en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993. La regla establecida por el legislador en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 excluyó la aplicación ultractiva del ingreso base de liquidación que consagraba el régimen general de pensiones anterior a dicha ley. El reconocimiento de la pensión en las condiciones previstas a cabalidad por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 constituye un verdadero beneficio para este grupo poblacional, porque frente a los mismos requisitos que estén consagrados para el Sistema General de Pensiones, Indudablemente, le son más favorables».*

(...)

*92. De acuerdo con lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sienta la siguiente regla jurisprudencial:*

*El Ingreso Base de Liquidación del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarias del mismo que se pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985”.*

(...)



*“94. La primera subregla es que para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es:*

*- Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.*

*- Si faltare más de diez (10) años, el ingreso base de liquidación será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.*

*(...)*

*96. La segunda subregla es que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.*

*97. Esta subregla se sustenta en el artículo 1° de la Constitución Política que consagra el principio de solidaridad como uno de los principios fundamentales del Estado Social de Derecho [...]».*

*En torno de los factores salariales que deberán tenerse en cuenta, la mencionada sentencia de unificación jurisprudencial, señaló lo siguiente:*

*(...)*

*100. De conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2005 por el cual se adiciona el artículo 48, para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio y las semanas de cotización. Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones”.*

De acuerdo a lo anterior, queda claro que el IBL de las personas beneficiarias del régimen de transición, entendido como los emolumentos a tener en cuenta para liquidar, no es el que traía la norma anterior, sino el de la norma general, manteniendo únicamente los requisitos de tiempo de servicios y edad y la tasa de reemplazo, dejando como ingreso base de liquidación el del artículo 21 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con los factores señalados por el Decreto 1158 de 1994.

### **3.- CASO CONCRETO**

3.1.- De acuerdo con los documentos obrantes en el expediente, se encuentran probados los siguientes hechos relevantes:

El señor Javier Alfonso Fierro Medina, nació el 8 de septiembre de 1953, de acuerdo con la copia de su cédula de ciudadanía vista en folio 1 del archivo 2 ANEXOS de la demanda, por lo que se tiene que a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (1 de abril de 1994), contaba con más de 40 años de edad, situación que lo hace beneficiario del régimen de transición, que para el *sub judice* es el régimen previsto en la Ley 33 de 1985.

Ahora bien, Colpensiones expidió a favor del señor Javier Alfonso Fierro Medina (Q.E.P.D.) las siguientes resoluciones:

- i. Resolución GNR 359220 de 28 de noviembre de 2016, por medio de la cual se reconoce pensión vitalicia al señor Fierro Medina, en la que se aplicó la Ley 797 de 2003, con una tasa de reemplazo de 79.48%, en cuantía de \$1.118.188 (archivo 3, fls. 13-20).
- ii. Resolución GNR 383635 de 19 de diciembre de 2016, que modificó la resolución anterior en cuanto al valor de la mesada y la tasa de reemplazo, dejando el monto en \$1.124.936 y el 79.47%. (archivo 3, fls. 21-32).
- iii. Resolución DIR 2430 de 28 de marzo de 2017, a través de la cual se resolvió el recurso de apelación contra la resolución anterior, con la que se cambió el régimen aplicado y se

reliquidó la pensión conforme a la Ley 33 de 1985 y se aplicó la tasa de reemplazo del 75%, con una pensión de \$1.315.235, para el año 2017 (archivo 3 fl. 34 a 40 y archivo 4, fl. 7).

Colpensiones también emitió los siguientes actos administrativos a favor de las demandantes, dentro del proceso de sustitución pensional y reliquidación:

- i. Resolución SUB 5550 de 12 de enero de 2018, por medio de la cual se reconoció pensión *post mortem* a la señora Rosalba López Pedraza y su hija Mariana Estefanía Fierro López, en un 50% del monto de la pensión para cada una, manteniendo el régimen de la Ley 33 de 1985, con una mesada de \$1.412.818 a partir del 13 de noviembre de 2017 (fecha de la muerte del causante, esposo de la demandante) (archivo 4, fls. 9 a 21).
- ii. Resolución SUB 41680 de 16 de febrero de 2018, por medio del cual se resolvió recurso de reposición contra la resolución anterior, modificando el monto de la pensión a \$1.416.350 a partir de 13 de noviembre de 2017 (archivo 4, fls. 23 y archivo 5 fl. 9).
- iii. Resolución DIR 4877 de 6 de marzo de 2018, que confirma el acto anterior en sede de queja (fl. 6, archivo 2).
- iv. Resolución SUB 124748 de 20 de mayo de 2019, por medio de la cual se resolvió la solicitud de reliquidación de pensión presentada por la demandante el 1 de febrero de 2019, y se dispuso reliquidar la mesada pensional *post mortem*, manteniendo el régimen de la Ley 33 de 1985, por valor de \$1.364.324 para el año 2017, \$1.420.125 para el 2018 y \$1.465.285 para el 2019 (Archivo 2, fls. 4 a 12).
- v. Resolución DPE 6904 de 30 de julio de 2019, a través de la cual se resolvió la apelación contra el acto anterior, confirmándolo.

3.2.- Ahora bien, se aduce en la demanda que el señor Javier Alfonso Fierro Medina (Q.E.P.D.) es beneficiario del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por lo que el régimen pensional a aplicar en su caso es el contenido en la Ley 33 de 1985. Las pretensiones se centran en la reliquidación de la mesada pensional con la inclusión de los factores devengados por el señor Javier Alfonso Fierro Medina, durante los últimos 10 años de servicio, con una tasa de reemplazo del 80%. Adicionalmente, se indica que la Resolución SUB 124748 de 20 de mayo de 2019, disminuyó el monto de la mesada liquidada con anterioridad.

3.2.1- Lo primero frente a lo cual el Despacho debe pronunciarse es sobre la tasa de reemplazo que se solicita en la demanda se aplique al IBL en el caso del señor Javier Alfonso Fierro Medina (Q.E.P.D.), destacando desde ahora que no tiene vocación de prosperidad dicha pretensión, si se tiene en cuenta que el causante es beneficiario del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, lo que lo hace destinatario de la Ley 33 de 1985.

Dicha norma contempla tres elementos que hacen parte de ese régimen pensional: la edad, el tiempo de servicios y la tasa de reemplazo, como lo ha precisado de forma reiterada el Consejo de Estado, elementos que son inescindibles, dada esta característica de la norma, es decir, que no pueden separarse o fragmentarse para escoger las condiciones más beneficiosas de uno u otro régimen.

En el *sub examine*, la parte actora pretende se aplique la edad de 55 años y el tiempo de servicios de 20 años, pero la tasa de reemplazo de la Ley 100 de 1993, que varía en atención a las semanas cotizadas, situación que no resulta posible, dado que esos elementos corresponden a normas distintas y por ende no son escindibles.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en sede de tutela señaló lo siguiente:

*“4.2. Para la Sección Segunda del Consejo de Estado una **interpretación favorable del artículo 36 de la Ley 100 de 1993**, en concordancia con el principio de **inescindibilidad de la norma**, permite **aplicar a todos los beneficiarios del régimen de transición pensional el régimen anterior en su integridad –Ley 33 de 1985-**, por lo que ha dicho de forma reiterada que el IBL, que comprende la base y el periodo de liquidación de la pensión, se debe calcular con fundamento en dicho régimen y no con aquella ley 100.”<sup>1</sup> (Negrilla y subrayado en conjunto por el Juzgado).*

3.2.2.- De otro lado, en el libelo introductorio se señala que Colpensiones debió efectuar la liquidación teniendo en cuenta los últimos 10 años de servicios, que según la demanda corresponden a los años 2001, 2002, 2003, 2004, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, sin embargo, el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, dispone que *“se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta Ley, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado **durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión**”*, de lo que se deduce sin duda alguna que los 10 años del IBL no son los últimos que el causante laboró como empleado, sino los anteriores al reconocimiento de su pensión y que cotizó como independiente, esto es, 2006 a 2016 (Resolución GNR 359220 de 28 de noviembre de 2016).

3.2.3.- También se indicó en el libelo introductorio que la entidad accionada mediante la Resolución SUB 124748 al reliquidar la pensión, disminuyó el monto de la mesada a \$1.363.324 para el año 2017, incluyendo solamente la asignación básica en el IBL y desconociendo los factores salariales del Decreto 1158 de 1994.

3.2.3.1.- Sobre la cuestión anterior se desprenden dos aspectos que deben ser materia de análisis: i) la disminución de la mesada pensional y ii) los factores a incluir en el IBL.

Respecto del primer punto, precisa el Despacho que, tal como se indicó por la parte actora, mediante Resolución SUB 124748 de 20 de mayo de 2018, el monto de la pensión fue disminuida respecto de la reconocida en Resolución SUB 41680 de 16 de febrero de 2018, confirmada por la DIR 4877 de 6 de marzo siguiente (archivo 4, fls. 23 y archivo 5 fl. 9 y fl. 6, archivo 2), esto es, en la medida en que la mesada pensional de \$1.416.350 reconocida para el 13 de noviembre de 2017, se redujo a la suma de \$1.364.324, sin que mediara autorización de la parte interesada y sin que hubiese una motivación razonada para tal decisión, como pasa a verse:

Los artículos 48 y 53 Constitucionales establecen que en materia pensional se respetaran todos los derechos pensionales y sus reajustes periódicos, respectivamente, de lo que se desprende que el monto de la pensada no puede reducirse cuando estas se encuentre reconocidas conforme a Derecho. La Corte Constitucional señala de esta forma al precisar, en sentencia C-435 de 2017 lo siguiente:

*“Sin embargo, la Sala encuentra que en el inciso segundo del artículo 53 superior lo que el constituyente hizo fue incluir dentro de los principios mínimos que el legislador debe tener en cuenta al momento de expedir el estatuto del trabajo, un mandato de optimización o prevalencia según el cual se debe privilegiar la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho<sup>961</sup>. De donde se desprende, con absoluta claridad, que éste principio aplica exclusivamente a los trabajadores pero, además, que se refiere a la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho, que para este caso, interpretando la demanda, serían los incisos sexto (6°) y octavo (8°) del artículo 48 constitucional, en donde expresamente se señala que la ley debe definir los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante y que [s]in perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho” ; así como el inciso 3° del artículo 53, en el que se garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.”*

Corolario de lo anterior, esa situación comporta un desconocimiento de los derechos adquiridos por la parte actora y a su vez un acto de revocación directa por parte de Colpensiones, sin enmarcarse

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 18 de julio de 2018, rad. 1001-03-15-000-2017-02988-00(AC) C.P. Jorge Octavio Ramírez.

en ninguna de las causales previstas para su configuración y sin autorización previa de la parte afectada o beneficiaria de la decisión revocada.

La Corte Constitucional<sup>2</sup> define la revocatoria directa como un acto constitutivo, que contiene una decisión invalidante de otro acto previo, decisión que puede surgir de oficio o a solicitud de parte y que sin duda se erige en un mecanismo jurídico de autotutela administrativa.

De conformidad con el artículo 93 del CPACA, el funcionario competente puede revocar el acto administrativo correspondiente cuando quiera que se configure una de las siguientes causales:

- a. Que el acto se halle en manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley.
- b. Que el acto no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él.
- c. Que el acto cause agravio injustificado a una persona.

A su turno, el artículo 97 *ibídem* dispone que, *salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.*

En el *sub examine* resulta evidente que no se presentaron ninguno de los supuestos para la procedencia de la revocatoria, así como tampoco se solicitó a la demandante autorización para disminuir el valor de la mesada pensional que le había sido reconocida en sustitución con ocasión de la muerte su señor esposa Javier Alfonso Fierro Medina (Q.E.P.D.), pues revisados los actos acusados dentro en sus consideraciones no se hace alusión a ninguno de estos elementos *sine qua non* para la procedencia de la revocatoria de actos de la administración.

En orden de lo anterior, se declarará la nulidad de las Resolución SUB 124748 de 20 de mayo de 2019 y Resolución DPE 6904 de 30 de julio de 2019, a través de las cuales se reliquidó la pensión post mortem sustituida a la señora Rosalba López Pedraza y su hija Mariana Estefanía Fierro López, en razón de 50% para cada una, y que confirmó la primera decisión, respectivamente.

3.2.3.1.- Sobre los factores salariales a tener en cuenta en el ingreso base de liquidación IBL para la liquidación de la pensión de jubilación del causante Javier Alfonso Fierro Medina, el Consejo de Estado en la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, en armonía con la postura de la Corte Constitucional al respecto, precisó que el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 aplicaba de forma íntegra respecto de tres elementos: edad, tiempo de servicio y tasa de reemplazo y que el IBL correspondiente al plazo y factores sobre los cuales se debe liquidar la mesada pensional, no eran parte de la transición, por lo que su regulación correspondía a la del régimen general.

Es así como para el caso concreto y en atención al cambio jurisprudencial mencionado, el IBL de la pensión del señor Javier Alfonso Fierro Medina (Q.E.P.D.) correspondía a los establecidos en el Decreto 1158 de 1994, cuyo tenor literal es el siguiente:

*“ARTICULO 1. El artículo 6 del Decreto 691 de 1994, quedará así:*

*"Base de Cotización".*

*El salario mensual base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:*

- a) La asignación básica mensual;*
- b) Los gastos de representación;*
- c) La prima técnica, cuando sea factor de salario;*
- d) Las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario.*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-835 de 2003, 23 de septiembre. M. P.: Dr. Jaime Araujo Rentería. Expediente: D-4515

- e) La remuneración por trabajo dominical o festivo;
- f) La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna; g) La bonificación por servicios prestados;”

Revisado el certificado de salarios y devengados expedido por la UPTC para los años 1995, 1997, 2000, 2003, 2004 y 2009 a 2017, visto en el archivo 27 de expediente digital, se tiene que el señor Javier Alfonso Fierro Medina devengó **sueldo y cátedras**, para efectos pensionales, de acuerdo con la norma trascrita, por lo que deben incluirse en el IBL ambos factores.

Destaca el despacho que, aunque de forma literal las “horas cátedra” no aparecen enlistadas como factor en el Decreto 1158 de 1994, debe entenderse que esta denominación hace parte de la asignación básica o sueldo, por tratarse de una remuneración propia de la prestación del servicio, como en efecto lo aclaró el Tribunal Administrativo de Boyacá en proveído del 12 de junio de 2019, en los siguientes términos:

*“De las disposiciones normativas y del concepto transcrito se infiere que los docentes catedráticos de universidades públicas son servidores públicos que por la prestación de su servicio perciben honorarios, entendidos como la asignación recibida como contraprestación directa de su servicio. En otras palabras, dicha asignación se percibe por la relación laboral entre el docente catedrático y la Universidad’.*

*Entonces, la prestación del servicio de docencia catedrática remunerada a través de honorarios, no implica en criterio de esta Sala, para efectos pensionales, un factor salarial diferente a la asignación, remuneración o sueldo, pues, es en todo caso el pago percibido por el docente como contraprestación directa del servicio. Además, el hecho de que el pago se denomine “cátedras”, no le quita por sí el hecho de constituir la remuneración propia de la prestación del servicio docente y ello implica que deba ser tenido en cuenta por los fondos pensionales en la liquidación de la mesada pensional, siempre y cuando se acredite, que sobre las mismas se realizaron los respectivos aportes a pensión.”<sup>3</sup>*

Ahora bien, debe verificarse que sobre los aportes cuya inclusión se ordena se hayan efectuados los correspondientes aportes, situación que se cumple para el caso concreto respecto del salario y las hora cátedra, pues de acuerdo con la misma certificación allegada por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, a la que hicimos referencia atrás, y el reporte de pagos efectuados aportado por Colpensiones, visible en el archivo 31 el expediente digital, verifica el Despacho que en los meses que se efectuó el pago de cátedra, el aporte realizado se hizo efectivo sobre dicho valor, en razón del 4%.

Adicionalmente, los valores reportados como “IBC Reportado” en la certificación de Colpensiones, en los meses en los que devengó el causante “cátedra”, corresponde a la suma pagada por salario y por cátedra, lo que corrobora que debe ser dicho factor incluido en el IBL.

Así las cosas, se ordenará la reliquidación de la pensión de jubilación del señor Javier Alfonso Fierro Medina (Q.E.P.D.) y sustituida a su cónyuge Rosalba López Pedraza y su hija Mariana Estefanía Fierro López, con la inclusión de los factores salariales de que trata el Decreto 1158 de 1994, esto es, los denominados sueldo y cátedra, con el 75% del promedio de lo devengado en los últimos 10 años anteriores a la muerte del causante, como causal de retiro del servicio, es decir, entre el 13 de noviembre de 2007 a 12 de noviembre de 2017.

### **3.3.- Prescripción**

Respecto al fenómeno de prescripción debe señalarse que conforme a lo preceptuado en los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, los derechos prescriben en el término de 3 años, contados a partir de que la obligación se hace exigible, lapso que es interrumpido “pero solo por un lapso igual” con la presentación de la reclamación correspondiente.

<sup>3</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá, sala de Decisión 2, rad. 15001-33-33-015-2017-00151-01, sentencia de segunda instancia de 12 de junio de 2019, M.P. Luis Ernesto Arciniegas

En el asunto analizado por el Despacho no se configura dicho fenómeno, toda vez que los actos acusados, que resolvieron la solicitud de reliquidación de la pensión de jubilación post mortem fueron expedidos en el 2019 y la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se interpuso en la misma anualidad.

3.4.- En lo que respecta a las excepciones de mérito propuestas por Colpensiones en el escrito de contestación de la demanda, encuentra el Despacho que se constituyen como argumentos de defensa frente a la prosperidad de las pretensiones que ya fueron objeto de pronunciamiento y resultaron desvirtuados en el análisis y resolución del caso concreto, por lo que no hay motivo para pronunciarse de forma individual sobre ella o a declarar su prosperidad.

#### 4.- COSTAS

No se condenará en costas en este asunto, atendiendo lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 365 del C.G.P., que dispone que en caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando fundamentos de su decisión.

En el presente caso, se accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda, por cuanto, aunque se concede la reliquidación de la pensión, se negará la reclamación de que se reliquide la pensión con base en el 80% como tasa de reemplazo.

En orden de lo anterior, resulta razonado sostener que el triunfo del demandante solo es parcial, luego para conservar la equidad de las cargas procesales, el Juzgado no impondrá costas.

Por lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo de Tunja, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### RESUELVE

**PRIMERO. - DECLARAR** la nulidad de las Resoluciones SUB 124748 de 20 de mayo de 2019 y DPE 6904 de 30 de julio de 2019, expedidas por COLPENSIONES, a través de la cuales se reliquidó la pensión de jubilación del señor Javier Alfonso Fierro Medina (Q.E.P.D.), y sustituida a Rosalba López Pedraza y Mariana Estefanía Fierro López, conforme lo expuesto en precedencia.

**SEGUNDO.-** A título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** a la **Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES-**, reliquidar la pensión de jubilación del señor **JAVIER ALFONSO FIERRO MEDINA (Q.E.P.D.)** y sustituida a Rosalba López Pedraza y Mariana Estefanía Fierro López, teniendo en cuenta los factores salariales enlistados en el Decreto 1158 de 1994, en un monto equivalente al 75% de lo devengado por el causante en el periodo comprendido entre el 13 de noviembre de 2007 y el 12 de noviembre de 2017 (últimos 10 años de servicios), esto es, sueldo y cátedra (horas cátedra), con efectos fiscales a partir del 13 de noviembre de 2017.

Si resultare alguna diferencia entre el valor actualmente pagado a la demandante por concepto de mesada de pensión de jubilación post mortem y el valor proveniente de la reliquidación ordenada, Colpensiones **DEBERÁ** pagar a la demandante las sumas resultantes, las cuales deberán indexarse en los términos del artículo 187 del CPACA, desde la causación del derecho, hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, previos los incrementos legales, con aplicación de la siguiente fórmula:

$$R = Rh \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

**TERCERO.-** La sentencia se cumplirá en los términos del artículo 192 y concordantes del CPACA y devengará intereses moratorios conforme al inciso 3 de esta disposición. Para lo anterior, se dispone remitir las comunicaciones correspondientes, de conformidad con lo previsto en los incisos finales de los artículos 192 y 203 de la Ley 1437 de 2011.

**CUARTO.-** COLPENSIONES deberá efectuar los descuentos correspondientes adicionales con respecto a las cotizaciones por salud que comprenden las diferencias reconocidas en la reliquidación de la pensión.

**QUINTO.-** NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

**SEXTO.-** NO CONDENAR en costas, por lo expuesto.

**SÉPTIMO.-** Ejecutoriado este fallo y cumplidos sus ordenamientos, **ARCHIVAR** el expediente, previas las constancias que sean necesarias.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**JAVIER LEONARDO LOPEZ HIGUERA  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 010 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**2eab921c2a71971a778341c46e6dbb4e3a03cd1c3b1e8fc2446dc06a7fb93c0d**

Documento generado en 16/07/2021 06:16:07 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



*Juzgado Décimo Administrativo Oral de Tunja*

Tunja, 16 de julio de 2021

Radicación: **150013333010-2020-00103-00**  
Demandante: **PROMOTORA DE COMUNICACIONES SAS**  
Demandado: **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y DE PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL-UGPP**  
Medio de control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Por ser procedente, haberse interpuesto y sustentado en debida forma dentro del término señalado en el artículo 247 del C.P.A.C.A, de conformidad con el artículo 243 ibídem, se dispone **CONCEDER** en el efecto de suspensivo, el recurso de apelación presentado por la parte demandada el 2 de julio de 2021 (fl. 190-191), contra la sentencia de 18 de junio del mismo año (fls. 177-188), proferida por este Despacho en audiencia inicial, que accedió a las pretensiones de la demanda.

Por Secretaría y con la colaboración del Centro de Servicios Administrativos de la Dirección Seccional de Administración Judicial para los Juzgado Administrativos, **REMITIR** el expediente al Honorable Tribunal Administrativo de Boyacá, dejando las constancias y anotaciones de rigor, atendiendo a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**JAVIER LEONARDO LOPEZ HIGUERA  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 010 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:  
**894299891dddcc5e1776b7162ceb9cf93e6f45f980e1020925f714ef3828adf6**  
Documento generado en 16/07/2021 06:16:10 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**





## *Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja*

Tunja, dieciséis (16) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Medio de Control: **ACCIÓN POPULAR**  
Radicación: **15001-3333-010-2020-00137-00**  
Demandante: **YESID FIGUEROA GARCÍA**  
Demandados: **MUNICIPIO DE MONQUIRÁ Y DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**

Procede el Despacho a pronunciarse sobre el pacto de cumplimiento al que llegaron las partes en el trámite de la audiencia, previos los siguientes

### **I.- ANTECEDENTES**

#### **1.- La demanda (fls. 1 a 16)**

1.1.- El ciudadano Yesid Figueroa García, a través del medio de control para la defensa de los derechos e intereses colectivos, presentó acción popular contra el municipio de Moniquirá y el departamento de Boyacá, con fundamento en los siguientes **hechos**:

a.- El puente denominado La Campana ubicado en el barrio La Floresta del municipio de Moniquirá, debido a la creciente de la quebrada que baja del sector Potrero Grande, y a que había sufrido daños graves en los meses anteriores, colapsó.

b.- Dicho puente se encontraba ubicado en la vía que conduce al casco urbano del municipio al sector conocido como Guadalajara, vía de carácter departamental. Esa estructura tenía cerrado el paso dado el riesgo que representaba para la comunidad. Por ello, en el documento de inspección técnica visual – anexo 8 – se indicó lo siguiente:

*“El puente no cuenta con las condiciones estructurales para soportar cargas de servicio y por lo tanto se determina que es susceptible a un posible colapso, por lo anterior se recomienda realizar un estudio mas detallado de la vulnerabilidad y patología estructural, a fin de establecer las posibles soluciones, ya sean reforzamiento de la estructura o la demolición de la misma para que de esta manera restablecer el paso vehicular del sector. El puente requiere reforzamiento, reparaciones y/o demolición, mantenimiento, limpieza, colocación de juntas, reparación de pavimento, mantenimiento de elementos metálicos, andenes, barandas, apoyos y elementos estructurales principales, ya que esta comprometida la estabilidad y funcionamiento de las condiciones actuales. Se recomienda proteger del impacto permanente de la corriente del caudal para evitar la desestabilización, socavación y erosión total de los estribos, ya que de lo contrario implicaría un aumento progresivo de las patologías estructurales de igual manera se recomienda monitoreada periódicamente la estructura. Se recomienda dar continuidad a la restricción vehicular y peatonal del puente. Señalizar debidamente la zona de falla en el tablero del puente, por el riesgo que genera para los transeúntes”.*

c.- A su turno, al evaluar la estructura del puente la Unidad Administrativa de Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Boyacá, se concluyó:

*“en la visita a campo realiza se evidencio que los elementos principales del puente como estribos presentan fallas de grietas verticales entre estribos y losa, grietas en los elementos estructurales principales, hundimiento y vertimiento de carpeta asfáltica, así como deterioro del concreto por corrosión de los refuerzos, movimiento, asentamiento diferenciales de los estribos, problemas de socavación y erosión local del estribo izquierdo, falta de refuerzo y problemas patológicos en la cimentación. Lo anterior debido a que el estribo de lado izquierdo perdió sus sección estructural y fallo. Po tanto, en el presente informe se describe se hace una descripción de los hallazgos visualizados en campo, y en donde se recomienda y se realizan recomendaciones con el propósito de mantener la seguridad del transito, evaluar la necesidad de reparaciones o si es el caso demolición*

*de la estructura existente, vigilar los cambios en la condición de los puentes y realizar el seguimiento a los trabajos de limpieza y mantenimiento rutinario”*

d.- Los daños y detrimentos graves que ostentaba la estructura así como las acciones y recomendaciones a ejecutar fueron objeto de evaluación e inspección técnica por parte del departamento de Boyacá, un año antes del colapso del puente, el 17 de octubre de 2019 (anexo 4 de la 4 demanda) oportunidad en la que se relacionaron los siguientes hallazgos, conocidos también por el municipio de Moniquirá:

*“Se realizó inspección visual estructural al pontón sobre la quebrada que desemboca al río Minoquirá, el cual se compone por un tablero en concreto de aproximadamente 10 metros de longitud y 6 metros de ancho, que se apoya en estribos de concreto ciclópeo los cuales se encuentran en mal estado estructural, siendo el más afectado un estribo que perdió aproximadamente el 50 % de la estructura. El galibo del pontón es importante con una altura de entre 10 y 12 metros aproximadamente. Las barandas de protección para vehículos y peatones se encuentran deteriorados por la corrosión y desprendimiento de estas de los bordillos en algunos tramos. Las causas del porque el pontón ha venido afectándose estructuralmente a través del tiempo pueden ser varias, sin embargo, la edad de la estructura, el tráfico de carga pesada, el sistema estructural y/o las crecientes en época de invierno son las causas principales...” (Sic).*

De acuerdo con lo anterior, se había establecido que la edad de la estructura podía ser una explicación del estado del extinto puente, empero, ni la administración local y departamental gestionaron la demolición de la estructura para la construcción de una nueva; de igual forma el tráfico pesado y las crecientes del río no fueron objeto de acciones de mitigación del riesgo de demolición, negligencia y omisión que llevo a su fatal colapso.

e.- Para el 4 de mayo de 2020, meses antes del colapso del puente, el departamento de Boyacá realizó inspección técnica al sector (anexos 6), con los siguientes resultados:

*“sin embargo, en los últimos meses el puente empezó a tener fallas estructurales en sus elementos principales, tanto por su funcionalidad, técnicos y de diseño, por tanto se adelanto una visita técnica en cabeza de la Gobernación de Boyaca UAEGRD, personal de apoyo técnico de la secretaria infraestructura de Boyacá y el secretario de obras publicas del municipio de Moniquirá, y en la cual se adelantaron una serie de revisiones por medio de una inspección visual que es el procedimiento por el cual se evalúa en que condiciones se encuentra una infraestructura, cuando está en uso o en condiciones de estarlo. En la visita de campo reunida se evidencio que, los términos principales del puente, como estribos, presentan fallas por grietas verticales entre estribos y losa, grietas en los elementos estructurales principales, hundimiento y vertimiento de la carpeta asfáltica, así como el deterioro del concreto por corrosión de los refuerzos, movimiento y asentamiento diferenciales de los estribos, problema de socavación y erosión local del estribo izquierdo, falta de refuerzo y problemas patológicos en la cimentación. Lo anterior debido a que el estribo de lado izquierdo perdió su sección estructural y fallo (...) Evidente pérdida de carpeta asfáltica esto debido al álamo tráfico y la distribución de esfuerzos por el paso de la carga, disminución del espesor de la carpeta asfáltica debido al hundimiento y erosión por el paso del agua, presencia de material orgánico (vegetal) que causa el debilitamiento de la carpeta asfáltica y para terminar se evidencia lo que conoce como piel de cocodrilo en el asfalto puede ser por la antigüedad del pavimento o por una falla de la temperatura del mismo a la hora de ser instalado (...) RECOMENDANDOSE, que: “el CMGRD debe ejecutar acciones que estén plasmadas dentro de su PMGRD encaminado al conocimiento del riesgo, manejo del riesgo y la reducción del mismo. Se debe puntualizar sobre las medidas y acciones propias de reducción del riesgo de desastres en las áreas que pueden llegar a ser afectadas, emprendidas a través del CMGRD. Se deben realizar los estudios detallados que caracterizan y describen factores determinantes que garanticen que las acciones correctivas o prospectivas son las adecuadas direccionada en la seguridad, la protección, la calidad de vida de la población y vulnerabilidad según sea el caso. Realizar control, seguimiento y evaluación continua de la ocurrencia del evento, sus causas y factores que aportan en la materialización del mismo y su comportamiento, por las autoridades competentes. Tomar las medidas necesarias que este plasmadas en PMGRD, concertar grupo y mesa de trabajo de gestión del riesgo del municipio, evaluar posibles soluciones a corto mediano y largo plazo. Garantizar la construcción segura de la infraestructura, en relación con las exigencias de estabilidad y funcionalidad que impone su localización en el territorio y los usos a los cuales se destinan (...) Realizar un estudio mas detallado de vulnerabilidad y patología estructural a fin de establecer las posibles soluciones, ya sean de reforzamiento de la estructura o la demolición de la misma y de esta manera restablecer el paso vehicular del sector. Proteger del impacto permanente de la corriente del caudal para evitar la desestabilización, socavación y erosión total de los estribos, ya que de contrario implicaría un aumento progresivo de las patologías estructurales. Realizar monitoreo y control periódicamente de la estructura (...)” (Sic para el texto entre comillas).*

Con fundamento en esa visita, se atendieron recomendaciones sobre las medidas de restricción peatonal y vehicular, pero no sobre los estudios y soluciones estructurales.

f.- El colapso del puente en mención ocasionó la declaratoria de calamidad pública, con el fin de evitar el aislamiento de ese sector del casco urbano, no obstante, dada la importancia de la vía departamental, dicho sector se vio ampliamente afectado en cuanto a movilidad vehicular y peatonal, perjudicando la industria del bocadillo y otras actividades productivas, dado que el puente permitía el desarrollo urbanístico y comercial del sector y la intercomunicación y conectividad con otros sectores.

g.- El 23 de septiembre de 2020, se solicitó por parte del actor popular la adopción de medidas de protección de los derechos colectivos a la previsión de daños previsibles técnicamente y la protección de los bienes de uso público que consisten en llevar a cabo los estudios y diseños técnicos necesarios para la construcción de un nuevo puente de reemplazo, así como asignar los recursos presupuestales o su gestión para la financiación de los estudios y diseños técnicos necesarios para la construcción y su ejecución, sin haber obtenido respuesta de la administración municipal.

h.- La petición anterior se dirigió también a la Unidad Especial que a través de Oficio del 1 de octubre de 2020, entidad que dio respuesta indicando que solo tenía competencia para resolver el numeral 9 de la reclamación, aseverando que el 17 de octubre de 2019, había advertido sobre el estado del pontón o puente ubicado en la fábrica de bocadillos La Campana sobre la vía departamental 62BYA, y las intervenciones de urgencia y estructurales que debía ser objeto con el derrotero de evitar su colapso, señalando que el 4 de mayo de 2020, se había realizado otra visita al puente la Campana haciendo las evaluaciones técnicas ya citadas en precedencia y las recomendaciones contenidas en el documento de inspección visual.

Agregó que la Unidad carecía de personería y actúa como ente de apoyo en la coordinación de la gestión del riesgo y desastres del departamento de Boyacá, dando además traslado del derecho de petición a la Secretaría de Infraestructura departamental; sin embargo dicho despacho no dio respuesta.

## **1.2.- Fundamentos de derecho y derechos colectivos invocados**

Hizo alusión al artículo 88 Constitucional y la Ley 482 de 1998. Como derechos colectivos a proteger mencionó el goce del espacio público, su utilización y su defensa, así como el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

## **1.3.- Pretensiones**

Con fundamento en las situaciones fácticas aludidas en precedencia, el actor popular solicitó:

*“1.- **Ordene** al Representante Legal del Municipio de Monquirá y del Departamento de Boyacá o quienes hagan sus veces para que de forma conjunta, armónica y coordinada dentro de un término perentorio lleven a cabo los estudios y diseños técnicos necesarios para la construcción de un nuevo puente en reemplazo del denominado la Campana del Barrio la Floresta del Municipio de Monquirá que sufrió colapso el pasado mes de Agosto de 2020.*

*2.- **Ordene** al Representante Legal del Municipio de Monquirá y del Departamento de Boyacá o quienes hagan sus veces para que de forma conjunta, armónica y coordinada dentro de un término perentorio asignen los recursos presupuestales o su gestión para la financiación de los estudios y diseños técnicos necesarios para la construcción de un nuevo puente en reemplazo del denominado la Campana del Barrio la Floresta del Municipio de Monquirá que sufrió colapso el pasado mes de Agosto de 2020.*

*3.- **Ordene** al Representante Legal del Municipio de Monquirá y del Departamento de Boyacá o quienes hagan sus veces para que de forma conjunta, armónica y coordinada dentro de un término*

*perentorio lleven a cabo la asignación de los recursos presupuestales o su gestión para la financiación de las obras de construcción del nuevo puente en reemplazo del denominado la Campana del Barrio la Floresta del Municipio de Moniquira que sufrió colapso el pasado mes de Agosto de 2020.*

**4.- Ordene** al Representante Legal del Municipio de Monquirá y del Departamento de Boyacá o quienes hagan sus veces para que de forma conjunta, armónica y coordinada dentro de un término perentorio lleven a cabo la ejecución plena de las obras de construcción del nuevo puente en reemplazo del que sufrió colapso, conocido como La Campana del Barrio la Floresta del Municipio de Moniquira.

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

**6.- Condene** en costas procesales conforme al artículo 38 de la Ley 472 de 1998. 7. Ordene la publicación de la parte resolutive de la sentencia en medio de amplia circulación nacional.” (Sic para el texto entre comillas” (Sic para el texto entre comillas).

## **2.- Contestaciones a la demanda**

### 2.1.- Municipio de Moniquirá (fls. 109 a 173)

Mediante escrito de 12 de noviembre de 2020, el municipio de Moniquirá presentó escrito de contestación a la demanda de la referencia, indicando en resumen que:

No se indica por el actor popular la forma y la afectación de cada uno de los derechos colectivos invocados, de conformidad con los hechos en que describe la demanda. Adicionalmente, la caída del puente la campana no constituye por sí una violación a los derechos colectivos. Es preciso tener en cuenta que cualquier gasto, programación, distribución y asignación del presupuesto se ejecuta con base en la aprobación por parte del órgano colegiado Concejo Municipal y sobre ello se ejecuta los proyectos de obra.

Le corresponde al departamento de Boyacá las obras preventivas y de reparación del puente y que no es cierto que de haberse ejecutado de forma previsible por parte del municipio obras se hubiese evitado el colapso del puente.

Sobre las pretensiones indicó que se suscribió el convenio interadministrativo No. 3243 de 14 de septiembre de 2020, entre el departamento de Boyacá y el municipio, por valor de \$83.850.000. igualmente, se firmó el contrato de consultoría No. 155, con la firma Rapitest Ingeniería Ltda. Para la elaboración de los estudios y diseños a nivel III para la construcción del puente vehicular La Campana, por la suma de \$83.413.400, con un plazo de 1 mes a partir de la firma del contrato, el 25 de septiembre de 2020.

Propuso como excepciones la de oficio y la “falta de legitimación en la causa por pasiva por no haber propiciado el municipio la presunta vulneración de los derechos invocados”, argumentando que conforme con lo dispuesto en el Decreto 001895 de 5 de noviembre del 2008, “por el cual se determina la red Vial a cargo del Departamento de Boyacá”, identificada con el Código 62BYA “PASO POR MONIQUIRA”, razón por la cual el manteniendo de la vía y del puente le corresponde a dicho ente territorial.

### 2.2. Departamento de Boyacá (fls. 174 a 182)

Mediante escrito de 17 de noviembre de 2021, el apoderado del departamento de Boyacá dio contestación a la demanda de la referencia, indicando en resumen, lo siguiente:

Las recomendaciones presentadas por Infraestructura el 13 de noviembre de 2020, sobre el puente La Campana trató sobre restricciones vehiculares peatonales y el 26 de agosto anterior, la Secretaría de Infraestructura y la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo Desastres, realizó una auscultación y verificación de la situación del puente mencionado, con el fin de evidenciar las probables afectaciones e intervenciones.

Agregó que en el marco del convenio interadministrativo No. 3243 de 2020, suscrito entre el departamento de Boyacá y el municipio de Moniquirá, se suscribió el contrato de consultoría 155 de 25 de septiembre de 2020, cuyo objeto fue la “ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS A NIVEL FASE III PARA LA CONSTRUCCION DEL PUENTE VEHICULAR “LA CAMPANA” EN EL MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ”, con un plazo de un mes.

Frente a las pretensiones de la demanda indicó que no existe por parte de esa entidad acción u omisión que haya generado un peligro a los ciudadanos y usuarios del puente del municipio de Moniquirá, pues como se ve en el informe No S-2020-002006-SECINF, 13 de noviembre elaborado por el secretario de infraestructura, el ingeniero Elkin Alejandro Rincón Salamanca (se aporta como prueba con sus anexos), la Dirección Técnica de Estudios y Diseños de la Secretaría de Infraestructura Pública, a través del profesional Ing. Fredy Giovany Bernal Ráquira adelantó informe del proceso constructivo, derivado de la inspección técnica visual al puente denominado La Campana en el barrio Floresta, vía departamental que conduce del casco urbano del municipio de Moniquirá, al sector conocido como Guadalajara, en el mes mayo de 2020.

Respecto del colapso del puente, señaló que al lugar fue trasladado un equipo de profesionales de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres (UAEGRD) y la Secretaría de Infraestructura (Dirección Técnica de Estudios y Diseños), el día 26 de agosto de 2020, realizando así una auscultación y verificación de la situación suscitada, con el objetivo de evidenciar las probables afectaciones e intervenciones por parte de las entidades competentes.

Agregó que la firma contratista Rapitest Ingeniería Ltda., entregó al municipio de Moniquirá los siguientes insumos:

- Estudios y diseños a nivel fase III para la construcción del puente vehicular “La Campana” en el municipio de Moniquirá.
- Proceso constructivo puente “La Campana”. Estudio Geotécnico construcción puente campana- Quebrada Saraza municipio de Moniquirá.
- Presupuesto de insumos que fueron aportados a la sectorial por parte del Municipio. No obstante, a la fecha los insumos en mención se encuentran siendo objeto de revisión por parte de los profesionales de la Dirección Técnica de Estudios y diseños.

Finalmente propuso como excepción la de falta de los requisitos sustanciales de una acción popular, arguyendo que el artículo 14 de la Ley 472 de 1998, dispone que la demanda debe dirigirse contra la autoridad o el particular cuya conducta activa u omisiva amenaza o causa agravio a los derechos colectivos, debiendo indicarse con claridad quiénes son esas personas o autoridades, situación que para el caso concreto no se da pues el departamento de Boyacá no ha generado una acción u omisión y por el contrario ha venido realizando las visitas, inspecciones y trámites correspondientes para la protección y creación de un nuevo puente en el sector del municipio de Moniquirá.

### **3.- Trámite**

La demanda fue recibida el 22 de octubre de 2020, conforme el acta de reparto vista en el archivo 16, y admitida mediante proveído de 26 de octubre de 2020 (archivo 18), el traslado para contestar la demanda se surtió entre el 3 y el 17 de noviembre de 2020 (archivo 21), oportunidad que fue aprovechada por los entes territoriales accionados, como quedó sintetizado en precedencia.

Posteriormente, por auto de 29 de enero de 2021, se citó a audiencia de pacto de cumplimiento (Archivo 50), que se llevó a cabo el 25 de febrero de 2021 (archivo 62), oportunidad en la cual se evidenciaron los avances en los diseños para la construcción del nuevo puente y, en consecuencia, se solicitó a las accionadas reunirse nuevamente, para que con fundamento en el contrato de

consultoría plantearan un acuerdo en el que se indiquen cuáles son las gestiones administrativas y presupuestales, el término en el que se llevará a cabo la etapa precontractual y contractual de la construcción del puente de reemplazo La Campana y la fecha en que se proyecta la entrega definitiva de la obra.

De acuerdo con lo anterior, se fijó una nueva fecha para continuar el trámite de la audiencia de pacto de cumplimiento, la que efectivamente se realizó el 3 de mayo de 2021 (archivo 75), en la que se formuló propuesta y se solicitó finalmente al apoderado del departamento de Boyacá, complementar el concepto de comité de conciliación de la entidad con la precisión exacta de las fechas que corresponden a la etapa precontractual, contractual y post-contractual.

## **CONSIDERACIONES**

### **1.- Problema jurídico.**

Corresponde en este asunto determinar si resulta procedente aprobar el pacto de cumplimiento celebrado por las partes en la audiencia del 3 de mayo de 2021, por cumplir los presupuestos requeridos para ello y si efectivamente garantiza la protección de los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público, su utilización y su defensa, así como el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, invocados en la demanda popular.

Para ello, el Despacho se referirá en primera medida a: i) la naturaleza del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos y la naturaleza del pacto de cumplimiento, ii) los derechos colectivos invocados, y finalmente a iii) las pruebas relevantes del proceso y estudio del caso concreto, a efectos de verificar el cumplimiento de los presupuestos para surtir la aprobación de la propuesta formulada.

### **2.- La audiencia de pacto de cumplimiento**

La audiencia de pacto de cumplimiento dentro del proceso de la referencia, se llevó a cabo en dos sesiones: el 25 de febrero y el 3 de mayo de 2021.

Destaca el Despacho que con la contestación de la demanda, las entidades territoriales accionadas informaron al Despacho que luego del colapso del puente La Campana en el municipio de Moniquirá, suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 3243 de 2020 del cual se derivó el contrato de consultoría No. 155 de 25 de septiembre de 2020, cuyo objeto fue la “ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS A NIVEL FASE III PARA LA CONSTRUCCION DEL PUENTE VEHICULAR “LA CAMPANA” EN EL MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

En la primera sesión, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del departamento de Boyacá, no propuso fórmula de arreglo bajo el argumento de no haber vulnerado ningún derecho colectivo, teniendo en cuenta que se habían desarrollado los estudios y diseños del puente La Campana.

Frente a esta postura, el actor popular, el agente del Ministerio Público y la delegada de la Defensoría del Pueblo, manifestaron su inconformismo en cuanto no se propuso fórmula de pacto, aun cuando se contaban con los estudios y diseños, motivo por el cual el Despacho solicitó a los comités de conciliación de las accionadas reunirse nuevamente para que con fundamento en el contrato de consultoría plantearan un acuerdo en el que se indiquen las gestiones administrativas y presupuestales, el término en el que se llevará a cabo la etapa precontractual y contractual de la construcción del puente de reemplazo La Campana y la fecha en que se proyecta la entrega definitiva de la obra.

En la segunda sesión de la audiencia, llevada a cabo el 3 de mayo de 2021 (archivo 75), el departamento de Boyacá manifestó al Despacho que el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad, reconsideró su postura y recomendó proponer fórmula de arreglo, en los siguientes términos (archivo 74 constancia de 25 de marzo de 2021):

*“Una vez evidenciado que esta Entidad ha venido adelantando el proceso precontractual requerido para adelantar la construcción del Puente objeto de la presente acción, se reconsidera la decisión tomada en la sesión de fecha 22 de febrero de 2021, y en consecuencia PROPONER FORMULA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO, consistente en continuar el proceso precontractual y contractual del proyecto denominado CONSTRUCCION PUENTE LA CAMPANA DEL MUNICIPIO DE MONIQUIRA – BOYACA, conforme al cronograma realizado por la Oficina de Planeación del Departamento de Boyacá, el cual hace parte integral de la presente recomendación, extractando las siguientes fechas: Etapa precontractual: 06 de abril de 2021 a 05 de junio de 2021.; Etapa contractual: 06 de junio de 2021 al 30 de noviembre de 2021, y etapa de liquidación a partir del 01 de diciembre según cronograma anexo.”*

Conforme con las fechas indicadas en la fórmula de pacto de cumplimiento expuesta por el departamento de Boyacá, se tienen los siguientes tiempos de ejecución y liquidación del contrato de obra respectivo:

Etapa precontractual: 6 de abril de 2021 a 5 de junio de 2021

Etapa contractual: 6 de junio de 2021 a 30 de noviembre de 2021

Etapa de liquidación: a partir del 1 de diciembre de 2021.

No obstante, de acuerdo con el cronograma que se allegó como soporte de la certificación del comité de conciliación y defensa judicial (archivo 72), se encuentran algunas diferencias, a saber:

Se indica en el cronograma que el inicio del proceso de selección corresponde al 17 de mayo de 2021, en tanto que la certificación señala que corresponde al 6 de abril. En cuanto a la terminación del proceso de selección, señala 17 de julio de 2021, en tanto que la certificación señala 5 de junio de 2021. En cuanto a la ejecución de las obras señala como inicio el cronograma 18 de julio de 2021 a 12 de abril de 2022 y la certificación del comité señala el 6 de junio de 2021 y 30 de noviembre del mismo año.

De acuerdo con lo anterior, en la audiencia se solicitó al Departamento allegar el concepto del comité de conciliación, con la precisión de esas fechas de manera expresa, en cumplimiento de lo cual el ente territorial mencionado aportó nuevamente la constancia suscrita por la secretaria técnica de del Comité de Conciliación, de 6 de mayo de 2021, en la que se modificaron las fechas indicadas conforme con el cronograma efectuado por la Oficina de Planeación departamental, así: *Etapa precontractual: 17 de mayo de 2021 a 17 de julio de 2021; Etapa contractual: 18 de julio de 2021 al 11 de enero de 2021, y etapa de liquidación a partir del 12 de enero.*

El actor popular, el agente del Ministerio Público y la delegada de la Defensoría del Pueblo, manifestaron estar de acuerdo con la propuesta del departamento de Boyacá.

### **3.- Naturaleza y procedencia de la acción popular.**

De acuerdo con el artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares son un mecanismo de 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 la norma citada, se expidió la Ley 472, en su artículo 2, define la acción popular como los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos que 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.

Los supuestos sustanciales para su procedencia son: “i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.”. El Consejo de Estado señaló al respecto lo siguiente:

*“(…) Esta Corporación ha recalcado que además de que se presente a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses (…). Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial.*

*En efecto, esta Sección ha indicado que esta acción constitucional es autónoma y principal, no es viable que se formulen reparos para su ejercicio, diferentes a los que corresponden a las reglas procesales propias para su admisibilidad (artículo 18 ley 472 de 1998); por consiguiente, no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias, por cuanto la acción popular tiene como objetivo específico y puntal el proteger a los derechos o intereses colectivos invocados con la demanda (…). Es de resaltar que la acción popular puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. Empero, ha destacado la Sala que quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es el actor quien en la demanda, fija el litigio (…).”<sup>1</sup>*

La misma Corporación al definir las características principales de la acción popular, y los requisitos de fondo de la misma, indicó que:

*“24. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “toda persona” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, finalmente, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al Legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.*

*25. Finalmente, es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 y que corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.”<sup>2</sup>*

#### **4.- El pacto de cumplimiento: naturaleza y alcance**

La Ley 472 de 1998, dispone en su artículo 27 que dentro de los 3 días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, el juez deberá citar a las partes y al Ministerio Público a una audiencia en la que podrá celebrarse un pacto de cumplimiento para determinar la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible, cuya legalidad debe ser revisada por el juez para su respectiva aprobación, mediante sentencia.

Ahora bien, de acuerdo con la norma citada, el pacto de cumplimiento es el resultado de un acuerdo de naturaleza conciliatoria<sup>1</sup> al que llegan las partes en relación con los hechos que motivaron la presentación de la acción popular, constituyéndose en una etapa procesal obligatoria en donde el

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia de 15 de junio de 2000. Expediente No. AP-052



demandado reconoce la amenaza o vulneración al derecho o interés colectivo y en la que se conciertan las diferentes formas en que será protegido o restablecido<sup>2</sup>.

Esta figura tiene como finalidad establecer una instancia de forzoso agotamiento en la que las partes en conflicto puedan establecer por sí mismas los distintos parámetros a través de los cuales se va a solucionar la litis, agilizar la resolución del conflicto y proteger a la mayor brevedad posible y de la manera más efectiva el derecho o interés colectivo invocado<sup>3</sup>.

El pacto de cumplimiento se instituyó como un mecanismo alternativo para la solución del conflicto dentro del trámite de las acciones populares, que facilita a las partes llegar a un acuerdo que finiquite el proceso al resolver la controversia<sup>4</sup>, lo que evita, en caso de que la solución de compromiso se logre, el desgaste del aparato jurisdiccional y conlleva la aplicación de los principios de celeridad y economía.

La Corte Constitucional ha puesto de relieve la finalidad de la audiencia de pacto de cumplimiento como una instancia procesal que se endereza a facilitar que las partes lleguen a un acuerdo que contribuya a solucionar la controversia y, en consecuencia, mediante este compromiso se garantice la protección del derecho colectivo amenazado, por la vía de la concertación.

Dicha Corporación, al estudiar una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, adujo que:

*“En efecto, el objetivo que persigue ese pacto es, previa la convocatoria del juez, que las partes puedan llegar a un acuerdo de voluntades para obtener el oportuno restablecimiento y reparación de los perjuicios ocasionados a los derechos e intereses colectivos, dando con ello una terminación anticipada al proceso y solución de un conflicto y por ende, un menor desgaste para el aparato judicial.*

*No se trata entonces, como erróneamente lo interpreta el demandante, de la negociación de la sanción jurídica, ni menos aún, que con el citado mecanismo se esté atentando contra la eficacia de la acción popular. Por el contrario, ese acuerdo contribuye a obtener la pronta reparación de los perjuicios ocasionados por la vía de la concertación, reduciendo los términos del proceso y en consecuencia, de la decisión que debe adoptar el juez, todo ello, en desarrollo de los principios constitucionales ya enunciados. De igual forma, mediante el compromiso que suscriben las partes y que se consigna en el proyecto de pacto, se busca prever oportunamente la violación de los intereses colectivos, y por consiguiente, su efectiva protección y reparación.*

*Otro argumento que desvirtúa la interpretación del mencionado pacto como un medio para negociar la sanción jurídica, se refiere al hecho de que la conciliación versa sobre algo que se encuentra pendiente de determinación, pues al momento de intentarse el pacto de cumplimiento, aún no se ha impuesto sanción alguna al infractor. A lo anterior se agrega, que el intento de acuerdo parte de la base de que quien ha ocasionado la afectación de los derechos e intereses colectivos reconozca su infracción y acepte cuando fuere del caso, la reparación de los daños ocasionados, en beneficio de los directamente perjudicados y de la sociedad en general (...).”<sup>5</sup> (Subraya fuera del texto)*

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado los requisitos que debe contener el pacto de cumplimiento de cara a la aprobación judicial del mismo, a saber<sup>6</sup>:

- a) Las partes deberán formular un proyecto de pacto de cumplimiento.
- b) A su celebración deberán concurrir todas las partes interesadas.
- c) Se debe determinar la forma de protección de los derechos colectivos que se encuentran vulnerados.
- d) Cuando sea posible, determinar la forma en que se restablezcan las cosas a su estado anterior.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de 24 de agosto de 2001. Expediente No. AP-100; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia de 15 de diciembre de 2004. Expediente No. AP-0221.

<sup>3</sup> Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, SECCIÓN SEGUNDA, providencia de 29 de junio de 2000, expediente AP-058.

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, providencia de 27 de mayo de 2004. Expediente No. AP-770.

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-215 de 1999.

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, providencia de 24 de febrero de 2005, expediente AP 912

- e) Las correcciones realizadas por el juez al pacto deberán contar con el consentimiento de las partes.
- f) El acuerdo logrado debe ser aprobado por el juez a través de una sentencia, dado que es mediante una providencia de esta clase, que se imparte aprobación al pacto de cumplimiento<sup>7</sup>.

En definitiva, la fórmula de compromiso acordada en el pacto de cumplimiento debe tener por objeto resolver la controversia; vale decir, su finalidad es la protección de los derechos e intereses colectivos; si ello no sucede, el juez puede -ex officio- corregir con el consentimiento de las partes los vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, y así lo dejó en claro el fallo de constitucionalidad antes citado, cuando señaló: *“los vicios de ilegalidad del pacto de cumplimiento que el juez puede corregir con el consentimiento de las partes, con ocasión de su revisión, deben ser susceptibles de ser subsanados.”*<sup>8</sup>

## 5.- Derechos colectivos invocados

### 5.1.- Goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público

El Consejo de Estado ha acudido al concepto de espacio público traída por la Ley 9 de 1989 en su artículo 5, que lo define como *“el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, (sic) individuales de los habitantes”*, para puntualizar que *“el derecho al goce del espacio público reviste carácter colectivo, no sólo por su enunciación como tal en el artículo 4 de la ley 472 de 1998, en tanto derecho susceptible de protegerse por vía de acción popular, sino también por sus características esenciales, pues “cualquier persona perteneciente a un grupo o una comunidad puede acudir ante los jueces para exigir su defensa, con lo cual logra simultáneamente proteger su propio interés”*<sup>9</sup> <sup>10</sup>

En la misma providencia la Corporación continuó señalando que el inciso segundo de la norma reseñada dispone que:

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

En lo que tiene que ver con la utilización y defensa de los bienes de uso público, la jurisprudencia de las altas cortes ha traído a colación en un primer momento la distinción de los bienes del Estado, diferenciando entre los de uso público y los bienes fiscales. La Corte Suprema de Justicia ha indicado sobre el particular, lo siguiente:

*“Los bienes del Estado son o de uso público o fiscales. A estos últimos se les llama también patrimoniales. Una granja, por ejemplo, es un bien de esta clase. El Estado los posee y administra*

<sup>7</sup> Ley 472 de 1998, artículo 27.

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C 215 de 1999, M.P. Martha SÁCHICA de Moncaleano

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 12 de octubre de 2000 (exp. AP-082): “Esta Corporación ha considerado que los derechos colectivos pueden identificarse con base en las características mencionadas, pues su naturaleza difusa y la dificultad que implica enmarcarlos en un ámbito subjetivo o particular no implican que no pueda solicitarse su protección ante las autoridades judiciales, por una persona individualmente considerada

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 5 de julio de 2018, radicado 20001233100020100047801, C.P. Carlos Alberto Zambrano

como un particular. Son fuentes de ingresos, y como propiedad privada están sometidos al derecho común. Los primeros, los de uso público, son aquellos cuyo aprovechamiento pertenece a todos los habitantes del país, como los ríos, las calles, los puentes, los caminos, etc. Los bienes de uso público lo son por naturaleza o por el destino jurídico; se rigen por normas legales y jurídicas especiales, encaminadas a asegurar cumplida satisfacción en el uso público. Son inalienables, como que están fuera del comercio, e imprescriptibles "mientras sigan asignados a la finalidad pública y en los términos en que esta finalidad pública lo exija".<sup>11</sup>

A su turno, sobre los bienes de carácter público, el Consejo de Estado<sup>12</sup> ha indicado que:

*"La referida comparación conduce a realizar una sucinta alusión al régimen jurídico propio de los bienes de uso público, asunto del cual se ha ocupado en diversas ocasiones esta Sala para señalar, con carácter general, que los aludidos bienes son aquellos cuya titularidad pertenece al Estado —o, en estricto sentido, a la Nación, según se verá— y cuya afectación o destino está orientado al uso de todos los habitantes de un territorio, propósito éste en virtud del cual las entidades responsables de su manejo ejercen unas potestades de regulación, administración, control y vigilancia que lejos de permitir la asimilación entre la propiedad privada y la titularidad que ostentan respecto de dichos bienes, apunta, exclusivamente, a propender porque se respete y se garantice el destino —natural o jurídico— de los mismos, que no es otro que el de servir a su utilización, en las condiciones que se correspondan con la naturaleza del bien y con la razonable y proporcionada reglamentación que su adecuado uso determinen, por parte de la colectividad, que es su verdadera titular, a través de la Nación, como expresamente lo establece, actualmente, la Carta Política (...).*

(...)

*La actual Carta Política, superando la controversia doctrinaria, define claramente el titular del derecho de dominio de los bienes públicos (entre los que se encuentran los afectados al uso público), al prescribir:*

*'Artículo 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación'* (subrayas en el texto original).

*Como corolario de lo anterior, recae sobre el Estado, a través de sus distintas entidades, en su condición de gestoras —que no de titulares, como acaba de precisarse— de los bienes de uso público, la obligación constitucional y legal de brindar efectiva protección a dichos bienes, exigencia que alcanza raigambre constitucional en la medida en que el artículo 82 superior impone al Estado el deber de velar por la protección de la integridad del espacio público —dentro del cual, como a continuación se detallará, el derecho positivo nacional ha tenido a bien incluir a los bienes de uso público— y porque se garantice su destinación al uso común, el cual está llamado a prevalecer sobre el interés particular. Tales consideraciones determinan que la condición de uso público de un bien repugne con el establecimiento de derechos exclusivos, en relación con el mismo, en beneficio de un exclusivo titular —sea éste de naturaleza pública o privada— distinto de la Nación, a voces de lo normado por el artículo 102 de la Carta; así lo ha entendido categórica y rotunda, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia:*

*"El poder jurídico que a las entidades de derecho público corresponde en esta especie de bienes, es un derecho de singular sustancia, porque no es de propiedad —que define el artículo 669 del C.C. ya que de tal poder no podrían predicarse los elementos constitutivos ni los atributos que integran y distinguen la propiedad. El destino común, esencial en los bienes de uso público, se opone a la movilidad jurídica característica de aquellos sobre los cuales recae el dominio, y es además incompatible con la presencia de un derecho exclusivo, real, pleno y absoluto de un titular. Por ello se habla con más exactitud de una potestad administradora o supervigilante sobre ellos, en manos de las entidades de derecho público a fin de que esos bienes realicen de la mejor manera y en la mayor amplitud posible el objetivo social que les está encomendado de servir a todo el mundo, sin discriminaciones" (énfasis añadido).*

## 5.2.- Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

La Sección Primera del Consejo de Estado<sup>13</sup>, sobre el contenido y alcance de este derecho, en sentencia de acción popular, consideró lo siguiente:

*"[...] Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción*

<sup>11</sup> Citado en la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Rad. 25000-2326-000-1994-00071-01 (14390), de 18 de marzo de 2010, C.P. Mauricio Fajardo Gómez

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Rad. 25000-2326-000-1994-00071-01 (14390), de 18 de marzo de 2010, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver. Demandado: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente, CORPOBOYACÁ y Otros.

-ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio”<sup>14</sup>.

Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. **De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de “evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad”<sup>15</sup>, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también – cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).**

**Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.**<sup>16</sup>

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad pública ha sido definido como “parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas”<sup>17</sup>.

Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaura como estándar de sus actuaciones. **No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros.** Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales [...]. (Negritas y subrayas del texto original)

## 6.- Material probatorio recaudado

### 6.1.- Allegados con la demanda

- a. Oficios de 23 de septiembre de 2020 (hora 9:36 p.m.), a través del cual el actor popular solicitó al departamento de Boyacá – Secretaría de Infraestructura, a la Unidad Departamental para la Gestión del Riesgo y al municipio de Moniquirá la realización de los estudios y diseños necesarios para la construcción de un nuevo puente de reemplazo del puente La Campana, ubicado en el municipio de Moniquirá, así como la asignación de recursos y la ejecución del mismo (archivos 4 a 6).

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver. Demandado: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente, CORPOBOYACÁ y Otros.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001 23 31 000 2010 01166 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

<sup>16</sup> Tal como se deriva de lo previsto en el artículo 2º de la Ley 472 de 1998.

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004, Expediente AP 1834; y Sección Primera, Sentencia de 28 de octubre de 2010. M.P. María Elizabeth García González. Rad. Núm. 2005-01449-01(AP).

- b. Copia del oficio S-2020-00185 de 1 de octubre de 2020, por medio del cual el director de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres de Boyacá – UAEGRD – dio respuesta a la anterior petición de actor, en donde se le indicó que el 17 de octubre de 2019 se realizó visita del lugar con el objeto de evaluar el estado del pontón ubicado contiguo a la fábrica de bocadillos La Campana sobre la vía departamental código 62BYA, en la que se hicieron recomendaciones por parte de la unidad. En dicho documento se informó que el 4 de mayo de 2020 se realizó una nueva visita con el fin de realizar inspección visual al puente denominado La Campana en el barrio La Floresta, vía departamental que conduce al casco urbano del municipio de Moniquirá, oportunidad en la cual también se hicieron algunas recomendaciones (archivo 7).
- c. Copia del informe de visita de campo realizada el 17 de octubre de 2019 para la evaluación del estado del pontón ubicado contiguo a la fábrica de bocadillo La Campana sobre la vía departamental 62BYA, realizada por la UAEGRD visita que se realizó por solicitud del presidente de la junta de acción comunal del barrio La Floresta. En esa oportunidad se concluyó luego de inspeccionados visualmente los elementos estructurales que componen el pontón, la estructura se encuentra en riesgo de colapso parcial o total si no se realiza un reforzamiento urgente y además la limitación de tráfico de carga pesada, lo cual genera cargas adicionales para la estructura. En consecuencia se recomendó restringir el tránsito inmediatamente y de forma total de los vehículos de carga pesada, pudiendo transitar hasta de 4 toneladas, siempre y cuando se realizara un apuntalamiento temporal al estribo afectado, entre otras relacionadas con la estructura del puente (archivo 11).
- d. Copia del acta de reunión de la inspección realizada el 4 de mayo de 2020 al puente La Campana de Moniquirá, el que se reconoce que es una vía de orden departamental, en el que se registró que el puente presentaba daños por funcionalidad, técnicos y de diseño, con un tiempo de construcción entre 30 y 50 años. Se indicó también que el material del estribo en el lecho del río denotaba falta de mantenimiento preventivo tanto al lecho, como a los elementos del puente. Se concluyó que el puente no cumplía con las condiciones mínimas de seguridad y servicio y se consideró que representaba un riesgo latente para la vida e integridad de los usuarios del mismo (archivo 10).
- e. Copia del informe de visita de campo realizada al puente La Campana el 4 de mayo de 2020, por parte de la UAEGRD (archivo 13), de la que se destacan los siguientes apartes:
- “En la visita a campo realizada se evidenció que, los elementos principales del puente, como estribos presentan fallas por grietas verticales entre estribos y losa, grietas en los elementos estructurales principales, hundimiento y vertimiento de la carpeta asfáltica, así como el deterioro del concreto por corrosión de los refuerzos, movimiento y asentamiento diferenciales de los estribos, problemas de socavación y erosión local del estribo izquierdo, falta de refuerzo y problemas patológicos en la cimentación. Lo anterior debido a que el estribo de lado izquierda perdió su sección estructural y fallo.*
- (...)*
- Evidente pérdida de la carpeta asfáltica esto debido al álamo tráfico y la distribución de esfuerzos por el paso de carga, disminución del espesor de la carpeta asfáltica debido al hundimiento y erosión por el paso de agua, presencia de material orgánico (vegetal) que causa el debilitamiento de la carpeta asfáltica y para terminar se evidencia lo que se conoce como piel de cocodrilo en el asfalto puede ser por la antigüedad del pavimento o por una falla de la temperatura del mismo a la hora de ser instalado.”*
- f. Copia de los formatos para la inspección de puentes, como anexos del acta de visita de 4 de mayo de 2020 (archivos 9, 12 y 14).
- g. Informe de la inspección técnica visual al puente La Campana del municipio de Moniquirá, elaborado para la gobernación de Boyacá – Área de Infraestructura, por el ingeniero Fredy Giovany Bernal Ráquira, en mayo de 2020 (archivo 15).

## 6.2.- Prueba allegadas con las contestaciones de la demanda

### 6.2.1.- Municipio de Moniquirá

Copia del convenio interadministrativo No. 3243 de 14 de septiembre de 2020, suscrito entre el departamento de Boyacá y el municipio de Moniquirá cuyo objeto era aunar esfuerzos para la elaboración de estudios y diseños a nivel fase III para la construcción del puente vehicular La Campana y copia del contrato de consultoría No. 155 de 2020 (archivo 27).

### 6.2.2.- Departamento de Boyacá

- a. Informe del proceso constructivo del puente de reemplazo La Campana, realizado por la firma Rapitest Ingeniería Ltda., en virtud del contrato de consultoría No. 155 (archivo 36).
- b. Estudios y diseños a nivel III para la construcción de puente vehicular La Campana, de 3 de noviembre de 2020, elaborados por Rapitest Ingeniería Ltda – informes y diseños de estructuras. (archivo 40).
- c. Copia del estudio geotécnico de construcción del puente La Campana – quebrada Saraza en el municipio de Moniquirá (archivo 38).
- d. Copia del contrato de consultaría No. 155 de 25 de septiembre de 2020, suscrito entre el municipio de Moniquirá y la firma Rapitest Ingeniería Ltda., cuyo objeto era la elaboración de estudios y diseños a nivel fase III para la construcción del puente vehicular La Campana en el municipio de Moniquirá, por valor de \$83.413.400 y un plazo de un mes (archivo 37).
- e. Copia de Decreto 090 de 31 de agosto de 2020, por medio del cual el municipio de Moniquirá declaró la urgencia manifiesta con ocasión de la afectación de la crisis invernal en la infraestructura vial puente La Campana (archivo 37 fls. 21 a 29).
- f. Copia del oficio de 24 de abril de 2020, dirigido al director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión del Riesgo del Boyacá, por parte del secretario de obras públicas de Moniquirá, se informa el riesgo de colapso parcial o total del puente La Campana y se solicita se apropien del tema y se designe un grupo consultor y se dicten las medidas necesarias o la demolición de la estructura (archivo 37 fls. 30 a 34).
- g. Copia del contrato No. 143 de 2020, suscrito entre el municipio de Moniquirá y E&C Construcciones S.A.S. para la construcción de un paso peatonal provisional sobre el sector La Campana, por valor de \$24.208.678 y un plazo de un mes (archivo 37 fls. 41 a 46).
- h. Copia del informe de vista de campo de 26 de agosto de 2020, realizada por la UAEGRD, para la verificación de actividades a realizar en el puente La Campana debido al colapso de la estructura, del que se destacan los siguientes apartes (archivo 39):

*“La visita se realizó dada la emergencia que se presentó por el colapso del Puente la Campana ubicado en el casco urbano Sector la Floresta del Municipio de Moniquirá. Por lo anterior se trasladó un equipo de profesionales de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres (UAEGRD) y la Secretaría de Infraestructura (Dirección Técnica de Estudios y Diseños), realizando así una auscultación y verificación de la situación suscitada, con el objetivo de evidenciar las probables afectaciones e intervenciones por parte de las entidades competentes.*

(...)

*El puente sufrió el colapso de la superestructura conformada por losa de concreto, en el lugar de los hechos se pudo evidenciar que el fallo estructural se dio por la pérdida del estribo del*

*margen derecho aguas abajo, ocasionado por una fuerte creciente de la quebrada la cual genero problemas de socavación local en la subestructura (estribo)."*

- i. Copia del informe de actividades de atención de emergencias y mitigación del riesgo, con fecha de inicio de 26 de agosto de 2020, realizado por la Secretaría de Infraestructura – Dirección de Desarrollo de la Infraestructura Pública (archivo 41).
- j. Oficio S-2020-002006-SECINF de 13 de noviembre de 2020, a través de cual el secretario de infraestructura pública del departamento de Boyacá remitió al director de la Oficina Jurídica informe de apoyo a la contestación de la acción popular de la referencia, informando la situación y las gestiones realizadas (archivo 43).
- k. Copia del presupuesto para la construcción del puente de reemplazo La Campana, elaborado por Rapitest, para el 26 de octubre de 2020 (archivo 44).

#### 6.2.3.- Documentos allegados con el pacto de cumplimiento

- a. Copia del cronograma definitivo de ejecución de actividades para la construcción del puente La Campana en el municipio de Moniquirá (archivo 72 y 79).
- b. Constancia recomendación de pacto de cumplimiento del Comité de Conciliación del departamento de Boyacá, de 6 de mayo de 2021 (archivo 78).

### **7.- Caso concreto**

#### 7.1.- De la vulneración de los derechos colectivos invocados

De acuerdo con el material probatorio allegado por las partes al expediente, encuentra el Despacho que efectivamente se vulneraron los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, con fundamento en las siguientes situaciones probadas:

Desde el mes de octubre de 2019, tanto el municipio de Moniquirá como el departamento de Boyacá tenían conocimiento del estado del puente denominado La Campana ubicado en el barrio La Floresta del municipio de Moniquirá y de la amenaza de colapso debida a las fallas que presentaba su estructura. Lo anterior se encuentra probado con el informe de visita de campo realizada por el la Unidad Especial de Atención de Riesgos del departamento de Boyacá – UEARGD, de 17 de octubre de 2019, por solicitud del presidente de la Junta del Barrio La Floresta, oportunidad en la cual se formularon los siguientes hallazgos (archivo 11):

*“Se realizo inspección visual estructural al pontón sobre una quebrada que desemboca al rio Moniquira, el cual se compone de un tablero en concreto de aproximadamente 10 metros de longitud y 6 metros de ancho, que se apoya en estribos de concreto ciclópeo los cuales se encuentran en mal estado estructural, siendo el mas afectado un estribo que perdió aproximadamente el 50 por ciento de la estructura. El galibo del pontón es importante con una altura de entre 10 y 12 metros aproximadamente. Las barandas de protección para vehículos y peatones se encuentran deterioradas por la corrosión y desprendimiento de estas de los bordillos en algunos tramos.*

*Las causas del porque el pontón ha venido afectándose estructuralmente a través del tiempo pueden ser varias, sin embargo, posiblemente la edad de la estructura, el trafico de carga pesada, el sistema estructural y/o las crecientes en época de invierno son las causales principales.*

*Según lo expresado por los habitantes cercanos al lugar de la estructura vial, en el ultimo invierno, la creciente de la quebrada ocasiono el desprendimiento de la mitad del estribo afectado; lo que da muestra que este ya presentaba debilitación por lo expresado anteriormente. Adicional a esto, cabe indicar que la estructura de estribos no presenta ningún tipo de reforzamiento en acero, lo cual no limita la flexión, ni el cortante generados por los empujes a los que se ve sometido.*

*En conclusión y luego de inspeccionados visualmente los elementos estructurales que componen el pontón, **la estructura se encuentra en riesgo de colapso parcial o total si no se realiza un reforzamiento urgente y además la limitación de tráfico de carga pesada**, lo cual genera cargas adicionales para la estructura.” Destaca el Juzgado.*

Como se observa, el riesgo de colapso del puente en concreto resultaba inminente desde octubre de 2019, motivo por el cual se recomendó, de acuerdo con el acta de visita, la restricción del paso vehicular de carga pesada, la realización de un estudio de patología y vulnerabilidad sísmica al pontón, el mantenimiento de las barandas metálicas, un estudio de hidrodinámica de socavación y el reforzamiento de la estructura conforme a la norma NSR-10.

No obstante los hallazgos de la primera visita el 17 de octubre de 2019, acorde con el material probatorio obrante en el expediente, ninguno de los entes territoriales accionados, además de la restricción vehicular de tráfico pesado, adoptó las medidas recomendadas para mitigar el riesgo de colapso de puente o dar una solución definitiva al precario estado de la estructura, omisiones que constituyen en un primer momento desconocimiento de las responsabilidades de la administración pública frente al cuidado de los bienes y el espacio público y, en consecuencia, se vulneró el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Sobre este punto resulta pertinente transliterar *in extenso* un pronunciamiento del Consejo de Estado, respecto del contenido y alcance de este derecho:

*“[...] Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio”.<sup>18</sup>*

*Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de “evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad”<sup>19</sup>, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).*

*Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.<sup>20</sup>*

*De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad pública ha sido definido como “parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas”<sup>21</sup>. Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y*

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver. Demandado: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente, CORPOBOYACÁ y Otros.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001 23 31 000 2010 01166 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala

<sup>20</sup> Tal como se deriva de lo previsto en el artículo 2º de la Ley 472 de 1998.

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004, Expediente AP 1834; y Sección Primera, Sentencia de 28 de octubre de 2010. M.P. María Elizabeth García González. Rad. Núm. 2005-01449-01(AP).



*comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaura como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros. Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales [...]”.* (Subrayado fuera de texto)

El proceder omisivo de la administración desconoce además el precepto constitucional contenido en el artículo 82, que establece que *“es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”*, mandato reiterado en el Decreto 1504 de 1998, por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial.

Ahora bien, continuando con el análisis de las gestiones de la administración departamental y municipal en torno al caso del puente La Campana, encuentra el Despacho que el municipio de Moniquirá, a través de memorial de 24 de abril de 2020, más de 5 meses después de la visita realizada por la UAEGRD, informó el estado del puente La Campana y su importancia en la comunidad y solicitó a esa unidad administrativa especial departamental, adoptar las medidas necesarias para solucionar dicha problemática frente al riesgo de colapso y sus consecuencias (archivo 37 fls. 30 a 34).

Lo anterior refuerza lo afirmado en precedencia, en cuanto que, no obstante la precaria situación estructural del pontón denominado La Campana y la inseguridad latente que éste generaba a los ciudadanos, el departamento de Boyacá no reaccionó de inmediato frente al primer llamado de atención de la comunidad y esperó hasta una nueva petición, esta vez formulada por parte del municipio de Moniquirá, para asumir su responsabilidad y adelantar las gestiones administrativas correspondientes para dar solución a la problemática.

El 4 de mayo de 2020, el departamento de Boyacá, con funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Gestión del Riesgo de Desastres, realizó una inspección técnica al puente La Campana, sector conocido como Guadalajara, en la que se concluyó lo siguiente (archivo 10 y 13):

*“Se hizo una revisión únicamente visual de los elementos estructurales que componen el puente, encontrando las siguientes consideraciones generales:*

- El puente presenta daños tanto por funcionalidad, técnicos y de diseño en las cuales los elementos principales como el estribo, presenta fallas por grietas verticales entre estribos y losa, fisuras y deterioro de concreto por corrosión de los refuerzos, movimiento y asentamientos diferenciales de los estribos, problemas de socavación y erosión local del estribo, falta de refuerzo y problemas de segregación, hormiguo, juntas frías inadecuadas y falta de soporte de la cimentación. Lo anterior debido a que el estribo no cuenta con unas condiciones estructurales bajo la normativa vigente para la construcción de puentes.*
- Por las características de la estructura, en cuanto a proceso constructivo y sección transversal, además de la evidencia de aceros lisos expuestos a intemperie, se puede asociar que el puente tiene un tiempo de construcción entre 30 y 50 años*
- El material desprendido del estribo, descansa sobre el lecho de la quebrada, encontrando material de gran tamaño a lo largo del caño hasta a desembocadura con el río Moniquirá. La presencia de este material puede evidenciar falta de mantenimiento preventivo tanto al lecho de la quebrada como a los elementos del puente.*
- Por lo anteriormente descrito, el puente no cumple con las condiciones mínimas de seguridad y servicio, se considera que representa un riesgo latente para la vida e integridad de los usuarios del puente. se recomienda dar continuidad a la restricción vehicular mientras no se solventa esta problemática.*

## RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES:

- *Se recomienda realizar un estudio mas detallado por medio de un estudio de vulnerabilidad y patología estructural, a fin de establecer posibles soluciones para restablecer el paso vehicular.*
- *Dar continuidad a la restricción vehicular del puente.*
- *Señalizar debidamente la zona de falla en el tablero del puente, por el riesgo que genera a los transeúntes.”*

Luego de la visita técnica de 4 de mayo de 2020, no se registran más actuaciones por parte de la administración departamental, sino hasta el 26 de agosto de 2020, posterior al colapso del puente La Campana, debido a su estado estructural y a los efectos del invierno, momento para el cual se efectuó una visita técnica al sector del puente, de la cual se destacan los siguientes resultados (archivo 39):

*“El puente sufrió el colapso de la superestructura conformada por losa de concreto, en el lugar de los hechos se pudo evidenciar que el fallo estructural se dio por la pérdida del estribo del margen derecho aguas abajo, ocasionado por una fuerte creciente de la quebrada la cual genero problemas de socavación local en la subestructura (estribo).*

(...)

*Como se puede evidenciar en la fotografía 2 por la ubicación en que quedo la losa de concreto, la línea de falla se dio por la pérdida del estribo del margen derecho y debido a esto la supresión del apoyo de la superestructura con la subestructura del puente. Así mismo se pudo apreciar que se presentó pérdida de banca en el costado de la falla.*

*En las fotografías 5 y 6, se puede observar desde la parte baja del puente como quedo ubicada la losa de concreto después del colapso, igualmente la vivienda que se encuentra contigua al borde de la quebrada.”*

Ante el colapso de la estructura, las entidades territoriales accionadas suscribieron el convenio interadministrativo No. 3243 de 14 de septiembre de 2020, cuyo objeto era aunar esfuerzos para la elaboración de estudios y diseños a nivel fase III para la construcción del puente vehicular La Campana, del que se derivó el contrato de consultoría No. 155 de 25 de septiembre de 2020, celebrado entre el municipio de Moniquirá y la firma Rapitest Ingeniería Ltda., para la elaboración de estudios a nivel fase III para la construcción del puente vehicular La Campana, por valor de \$83.413.400 y un plazo de un mes (archivo 37).

Corolario de lo expuesto, la administración departamental, a cargo de la vía por la que cruza el puente objeto de la acción popular, no atendió el mandato de precaución que emerge de la garantía a la prevención de desastres previsibles técnicamente, pues fue preciso que la estructura colapsara para adoptar medidas definitivas, pese a que ya se conocía de antemano el riesgo de que se derrumbara el puente, advertido por la comunidad del municipio y puesto de relieve en las visitas realizadas por funcionarios de la UAEGRD, situaciones que reflejan un desconocimiento de deberes constitucionales y legales y vulnera los derechos colectivos invocados.

### **7.2.- Verificación del cumplimiento de los requisitos que debe reunir el pacto de cumplimiento:**

#### **7.2.1.- Las partes deberán formular un proyecto de pacto de cumplimiento.**

Como se mencionó en líneas precedentes, en la segunda sesión del pacto, llevada a cabo el 3 de mayo de 2021 (archivo 75), el departamento de Boyacá manifestó al Despacho que el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad reconsideró su postura y recomendó proponer fórmula de arreglo, en los siguientes términos (archivo 78 constancia de 6 de mayo de 2021):

*“Una vez evidenciado que esta Entidad ha venido adelantando el proceso precontractual requerido para adelantar la construcción del Puente objeto de la presente acción, se reconsidera la decisión tomada en la sesión de fecha 22 de febrero de 2021, y en consecuencia PROPONER FORMULA DE*

*PACTO DE CUMPLIMIENTO, consistente en continuar el proceso precontractual y contractual del proyecto denominado CONSTRUCCION PUENTE LA CAMPANA DEL MUNICIPIO DE MONIQUIRA – BOYACA, conforme al cronograma realizado por la Oficina de Planeación del Departamento de Boyacá, el cual hace parte integral de la presente recomendación, extractando las siguientes fechas: Etapa precontractual: 17 de mayo de 2021 a 17 de julio de 2021.; Etapa contractual: 18 de julio de 2021 al 11 de enero de 2021, y etapa de liquidación a partir del 12 de enero según cronograma anexo.*

Como soportes de la propuesta se allegaron los siguientes documentos:

El consultor contratado – Rapitest Ingeniería Ltda. –en cumplimiento del objeto contractual presentó el presupuesto para la construcción del puente (archivo 44) estudio geotécnico (archivo 38) y los estudios y diseños para la construcción del puente La Campana (archivo 40).

En la misma dirección, el departamento de Boyacá allegó copia del cronograma de actividades para la ejecución de la construcción de la nueva estructura de reemplazo (archivo 79), del que se resaltan las siguientes fechas:

Elaboración de estudios previos: 17 a 22 de mayo de 2021.

Etapas de selección: 27 de mayo a 11 de julio de 2021

Legalización y formalización del contrato: 12 a 17 de julio

La anterior propuesta de arreglo fue aceptada por los asistentes a la audiencia de pacto de cumplimiento llevada a cabo el 3 de mayo de 2021, como se aprecia en la síntesis de las intervenciones registradas en el acta de la audiencia mencionada (archivo 75), lo que perite tener por cumplido el primero de los presupuestos para la aprobación del pacto de cumplimiento analizado.


#### **7.2.2- A su celebración deberán concurrir todas las partes interesadas.**

De acuerdo con el acta de la audiencia de pacto de cumplimiento celebrada el 3 de mayo de 2021 y en la correspondiente videograbación que la recogió (archivo 76), a la audiencia comparecieron las siguientes personas interesadas:

<b>PARTE</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>IDENTIFICACIÓN</b>
Demandante	<b>Yesid Figueroa García</b> Actor popular	C.C. 1.049.610.131
Municipio de Moniquirá	<b>Rosalía Rojas Buitrago</b> Apoderada	C.C. 51.837.445 T.P. 53.502
	<b>José Clodomiro Ariza Pardo</b> Alcalde	C.C. 74.243.144
	<b>Jhon Jair Camacho Ávila</b> Secretario de Obras Públicas	C.C. 1.054.679.289
Departamento de Boyacá	<b>Cristian Felipe Montoya Cuesta</b> Apoderado	C.C. 1.049.636.471 T.P. 290.754
	<b>Óscar Eduardo Espitia Rojas</b> Profesional de Apoyo de la Secretaría de Infraestructura	C.C. 1.049.630.686
Ministerio Público	<b>Helkin Alveiro Esteban</b>	
Defensoría del Pueblo	<b>Judith Constanza Pérez</b>	



<b>3 ESTRIBOS</b>																			
3.01	SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE CONCRETO DE 28 MPA (4000 PSI) PARA ELEVACIONES, H> 3M	17/09/2021	7/10/2021	20					1	1									
3.02	SUMINISTRO FIGURADO Y ARMADO DE ACERO DE REFUERZO 60000 PSI 420 MPA	8/10/2021	28/10/2021	20						1									
<b>4 TABLERO Y VIGAS PUNTE</b>																			
4.01	SUMINISTRO FIGURADA Y AMARRE DE ACERO 60000 PSI 420 Mpa	24/09/2021	6/10/2021	12						1	1								
4.02	CONCRETO DE 28 MPA - (4000 PSI) PARA PLACAS, Y VIGAS , LONGITUD MAYOR A 14 M.	19/09/2021	9/10/2021	20						1	1								
4.03	SUMINISTRO E INSTALACION APOYOS ELASTOMERICOS DE NEOPRENO 35CM*45CM*5CM DUREZA 60	10/10/2021	15/10/2021	5							1								
4.04	SUMINISTRO E INSTALACION DE JUNTAS DE DILATACION EN ANGULO DE 3"x3"x3/8", INCLUYE HIERRO DE ANCLAJE, CINTA SIKA O-22	23/10/2021	28/10/2021	5							1								
4.05	SUMINISTRO E INSTALACION TUBERIA PVC SANITARIA D=2"	29/10/2021	31/10/2021	2							1								
4.06	ACERO DE PREEFUERZO	1/11/2021	5/11/2021	4															1

	<b>FORMATO</b>	VERSION: 1
		CODIGO: E-DE-PP-F-014
<b>CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES (PG)</b>		FECHA: 07/Nov/2019

<b>NOMBRE DEL PROYECTO:</b>		<b>CONSTRUCCIÓN PUNTE LA CAMPANA MUNICIPIO DE MONIQUIRA,DEPARTAMENTO DE BOYACÁ</b>									
<b>ID:</b>	<b>TIEMPO</b>	330	11,8 meses	<b>PROCESO DE SELECCIÓN</b>	Inicio	17/09/2021	61 días	<b>EJECUCION FISICA</b>	Inicio	16/07/2021	268 días
					Terminación	17/07/2021			Terminación	12/04/2022	

ITEM	DESCRIPCION	FECHA		TIEMPO (Hrs)	2.021												2.022											
		INICIO	FINAL		ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
<b>5 RELLENO Y REHABILITACIÓN DE LA VIA</b>																												
5.01	EXCAVACIONES MECANICAS VARIAS EN MATERIAL COMUN SECO	9/10/2021	19/10/2021	10																								
5.02	RELLENO CON MATERIAL SELECCIONADO PROVENIENTE DE EXCAVACION COMPACTADO CON LA ANTA VERBADEBA	20/10/2021	22/10/2021	2																								
5.03	ESCARIFICACION, MEZCLADO, CONFORMACION Y COMPACTACION DE SUBBASE Y/O BASE	23/10/2021	25/10/2021	2																								
5.04	SUMINISTRO, EXTENDIDA Y COMPACTACION DE MATERIAL SELECCIONADO PARA BASE GRANULAR (INCLUYE ACARREO LIBRE DE 5 KM)	26/10/2021	29/10/2021	3																								
5.05	IMPRIMACION CON EMULSION ASFALTICA CRL-1H	30/10/2021	31/10/2021	3																								
5.06	CONSTRUCCION DE CARPETA ASFALTICA EN CALIENTE, INCLUYE BARRIDO, SUMINISTRO Y COMPACTACION ( INCLUYE ACARREO LIBRE DE 5 KM) NORMA INVIAS (")	3/11/2021	10/11/2021	7																								
5.07	SUMINISTRO E INSTALACION DE BARANDAS EN TUBERIA METALICA AGUA NEGRA D=2", C. 8.80, SOLDADO, SEGUN DISEÑO, INCLUYE ANTICORROSION Y PINTURA.	11/11/2021	16/11/2021	5																								
5.08	ANDEN ADDOUN DE CIEB	17/11/2021	31/12/2021	15																								
5.09	SUMINISTRO E INSTALACION DE SARDINEL PREFABRICADO A-10, INCLUYE MORTERO DE PEGA SEGUN NORMA NTC-439	3/12/2021	11/12/2021	8																								
<b>6 SEÑALIZACIÓN Y SEGURIDAD VIAL</b>																												
6.01	SEÑALES DE TRANSITO 0.90*1,13 MTS (INFORMATIVAS) SEGUN NORMAS INVIAS	12/12/2021	18/12/2021	6																								
6.02	SUMINISTRO E INSTALACION DE SEÑALES REGLAMENTARIAS 80X60 M	19/12/2021	24/12/2021	5																								
6.03	SUMINISTRO E INSTALACION SEÑAL VIAL PREVENTIVA, TAMAÑO 75X75 CM	25/12/2021	29/12/2021	4																								
6.04	SUMINISTRO E INSTALACION DE TACHAS REFLECTIVAS UNIDIRECCIONALES Y BIDIRECCIONALES :	30/12/2021	4/01/2022	5																								
6.05	SUMINISTRO Y APLICACION DE PINTURA ACRILICA CON MICROESFERAS, LINEAS CONTINUAS Y DISCONTINUAS DE 12 CM, SEGUN NORMA INVIAS	5/01/2022	11/01/2022	6																								
<b>7 LIQUIDACIÓN Y CIERRE</b>																												
7.01	ENTREGA DE DOCUMENTOS FINALES DEL PROCESO CONSTRUCTIVO Y CORTE DE OBRA ACUMULADO	12/01/2022	12/04/2022	90																								
7.02	PMT	18/07/2021	12/04/2022	268																								
7.03	PMA	18/07/2021	12/04/2022	268																								

**HUGO ALEXANDER REYES PARRA**  
DIRECTOR TECNICO DE ESTUDIOS Y DISEÑOS

Elaboró: Hugo Alexander Reyes - Director tecnico de estudios y proyectos

En orden de lo expuesto, con el cumplimiento oportuno y cabal del cronograma en la ejecución de las obras de construcción de la nueva estructura del puente La Campana, se logrará la protección efectiva de los derechos colectivos que actualmente son objeto de vulneración y amenaza y que afecta las condiciones y calidad de vida de los usuarios del puente referido y habitantes del sector en el municipio de Moniquirá, por lo cual resulta procedente impartir la aprobación del pacto de cumplimiento propuesto por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del departamento de Boyacá y avalado por el actor popular, a fin de garantizar a la comunidad el goce de sus derechos colectivos.

#### **8. Comité de Verificación.**

El Despacho advierte que la competencia para verificar el cumplimiento del presente pacto la conservará el suscrito juez, quien liderará el Comité de Verificación para vigilar que las actividades pactadas se lleven a cabo de manera pronta y eficiente, comisión que estará conformada por los siguientes integrantes:

- Actor popular: Yesid Figueroa García
- Gobernador del departamento de Boyacá o su delegado.
- Alcalde del municipio de Moniquirá.
- Procurador Judicial 177 delegado antes este Despacho, doctor Helkin Alveiro Esteban Hernández.
- Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión del Riesgo de Desastres de Boyacá.
- Delegada de la Defensoría del Pueblo, doctora Judith Constanza Pérez

La primera reunión del Comité de Verificación será convocada y coordinada por el Despacho al cabo de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia y en lo sucesivo, el Comité deberá presentar informes bimestrales del cumplimiento de las actividades consignadas en el cronograma mencionado anteriormente.

En cualquier momento, el Procurador Judicial 177 delegado antes el Despacho podrá convocar y reunir el Comité cuando las necesidades lo exijan y presentar informe de ello.

#### **OTROS ASUNTOS**

Se advierte que en audiencia del 25 de febrero de 2021 (fols. 471-474), a instancias del señor delegado del Ministerio Público, el despacho advirtió que a pesar del conocimiento de las autoridades del departamento de Boyacá y de la Unidad de Gestión del Riesgo, sobre las deficiencias estructurales y el riesgo de colapso del puente La Campana, solo después de que ello ocurriera se adoptaron las medidas correspondientes, razón por la cual se ordenó a la Secretaría compulsar copias del expediente con destino a la Procuraduría Regional de Boyacá y a la Contraloría Departamental de Boyacá.

Como a la fecha dicha orden no se ha cumplido, se requerirá lo pertinente en la parte resolutive de este proveído.

## 9.- Costas

Se trata en el *sub judice* de la aprobación de un pacto de cumplimiento al que llegaron las partes en la audiencia de 3 de mayo de 2021, motivo por el cual y de conformidad con la postura del Consejo de Estado<sup>22</sup> que precisa que “*cuando una acción popular termina con un pacto de cumplimiento, donde se señalaron fórmulas de arreglo, y este es aprobado mediante sentencia, no existe parte vencida, y por lo tanto, no es procedente la condena en costas, atendiendo las normas citadas del Código de Procedimiento Civil.*”, el Despacho se abstendrá de imponer costas conforme lo solicitado en la demanda.

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

### RESUELVE

**PRIMERO.- APROBAR EL PACTO DE CUMPLIMIENTO** presentado por el Comité de Conciliación del departamento de Boyacá, en audiencia llevada a cabo el 3 de mayo de 2021, de conformidad con lo expuesto en la presente providencia, el cual se transcribe a continuación:

*“PROPONER FORMULA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO, consistente en continuar el proceso precontractual y contractual del proyecto denominado CONSTRUCCION PUENTE LA CAMPANA DEL MUNICIPIO DE MONQUIRA – BOYACA, conforme al cronograma realizado por la Oficina de Planeación del Departamento de Boyacá”*

**SEGUNDO.-** El proceso precontractual y contractual, hasta la entrega definitiva de las obras y la liquidación del contrato, se deberá llevar a cabo por el Departamento de Boyacá, en las fechas establecidas en el cronograma allegado por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial (Archivos 78 y 79, folios 490 a 492 del expediente digital), así:

**Etapas precontractual:** 17 de mayo de 2021 a 17 de julio de 2021.

**Etapas contractual:** 18 de julio de 2021 al 11 de enero de 2022

**Etapas de liquidación:** a partir del 12 de enero de 2022.

**TERCERO.- CONFORMAR EL COMITÉ DE VERIFICACIÓN** de la sentencia, integrado por el Actor popular: Yesid Figueroa García, el Gobernador del departamento de Boyacá o su delegado, el alcalde del municipio de Monquirá, el Procurador Judicial 177 delegado ante este Despacho, doctor Helkin Alveiro Esteban Hernández, el Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión del Riesgo de Desastres de Boyacá y la delegada de la Defensoría del Pueblo, doctora Judith Constanza Pérez.

La primera reunión del Comité de Verificación será convocada y coordinado por el Despacho al cabo de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia y en lo sucesivo, el Comité deberá presentar informes bimestrales del cumplimiento de las actividades consignadas en el cronograma mencionado anteriormente.

En cualquier momento, el Procurador Judicial 177 delegado antes el Despacho podrá convocar y reunir el Comité cuando las necesidades lo exijan y presentar informe de ello.

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 6 de diciembre de 2012, rad. 730012331000-2010-00718-01(AP), C.P. María Claudia Rojas Lasso, en la que se hizo referencia a la sentencia de la misma Corporación, del 11 de mayo de 2006. Consejera Ponente: Martha Sofia Sanz Tobón. Radicado número: 25000-23-27-000-2004-02302-01(AP).

**CUARTO. - ORDENAR** la publicación de la parte resolutive de esta sentencia en un diario de amplia circulación – El Tiempo- y por medios de divulgación locales – Periódico Boyacá Siete Días-, a costa del Departamento de Boyacá. Allegar constancia de las publicaciones.

**QUINTO.- NO CONDENAR** en costas, conforme lo expuesto.

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

**SÉPTIMO:** Por secretaría dar cumplimiento a lo ordenado en audiencia del 25 de febrero de 2021 (fols. 471-474), en el sentido de **COMPULSAR** copias del expediente con destino a la Procuraduría Regional de Boyacá y a la Contraloría Departamental de Boyacá, por lo expuesto en la parte motiva.

**OCTAVO.-** Por Secretaría **EFFECTUAR** las comunicaciones correspondientes, dejando en el expediente las constancias respectivas y dando aplicación a las disposiciones contenidas en el artículo 34, inciso final de la Ley 472 de 1998.

**NOVENO.-** Por Secretaría, ejecutoriado este fallo y cumplidos sus ordenamientos, ARCHIVAR de manera definitiva el expediente dejando las constancias de rigor.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**JAVIER LEONARDO LOPEZ HIGUERA  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 010 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**04a228d1ea7e497b25b47d6e0f463aab8d7d3efb841584ab187343e105f0954d**

Documento generado en 16/07/2021 06:16:12 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**





## *Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja*

Tunja, 16 de julio de 2021

**Radicación:** 15001 3333 010 2021 00089 00  
**Demandante:** RAUL RODRIGUEZ PERILLA  
**Demandado:** FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
**Medio de control:** EJECUTIVO

Ingresa el expediente al Despacho con informe secretarial (fl.83), para proceder de conformidad.

El señor **Raúl Rodríguez Perilla** a través de apoderado judicial, interpuso demanda **ejecutiva** en contra del **FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, en aras de que la entidad demandada cancele el valor de las diferencias de las mesadas pensionales adeudadas, así como los intereses moratorios, causados desde la ejecutoria de la sentencia proferida en el proceso de **Nulidad y Restablecimiento** del derecho, Radicado **1500133330122015-00109 00**

El Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, en sentencia de primera instancia, ordenó reliquidar la pensión de jubilación del ejecutante y el Tribunal Administrativo de Boyacá, en sentencia proferida el 21 de abril de 2017, modificó la sentencia de primera instancia manteniendo la decisión de condenar a la entidad ejecutada a pagar la reliquidación pensional.

Ahora bien, respecto a las reglas de reparto de los procesos ejecutivos, debe acudirse a lo dispuesto en el numeral 7° del artículo 155 del CPACA, que fuere modificado por la Ley 2080 de 2021, que prevé:

**"ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** <Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

**7. De la ejecución de condenas impuestas o conciliaciones judiciales aprobadas en los procesos que haya conocido el respectivo juzgado en primera instancia, incluso si la obligación que se persigue surge en el trámite de los recursos extraordinarios. Asimismo, conocerá de la ejecución de las obligaciones contenidas en conciliaciones extrajudiciales cuyo trámite de aprobación haya conocido en primera instancia. En los casos señalados en este numeral, la competencia se determina por el factor de conexidad, sin atención a la cuantía. Igualmente, dé los demás procesos ejecutivos cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (Negrilla y subraya fuera de texto)**

Como quiera que el artículo 86 de la Ley 2080 de 2021, dispone que las normas que modifican las competencias de los Juzgados Administrativos, Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado, se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada dicha norma, se debe acudir en ese ámbito a las reglas de competencia que establecía el CPACA, en su artículo 156, antes de su modificación por aquella norma, en cuyo numeral 9° previa igualmente el factor de conexidad, al disponer que en las ejecuciones de condenas impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, será competente el Juez que profirió la providencia respectiva.

Realizada esta precisión, observa el despacho que el caso sub examine que el demandante presentó acción **ejecutiva** con el fin de obtener el pago forzado a su favor y a cargo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio de las diferencias en las mesadas pensionales, así como los intereses moratorios, causados desde la ejecutoria de la sentencia de segunda instancia del proceso adelantado por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Tunja bajo el radicado **1500133330122015-00109 00** por lo cual, atendiendo al artículo citado *con anterioridad*,

se colige que la competencia del caso *sub judice* corresponde al Despacho que conoció el proceso de Nulidad y Restablecimiento del derecho e impartió la condena.

En consecuencia este Despacho

## **RESUELVE**

1. **NO AVOCAR** conocimiento del presente medio de control por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia.
2. Ejecutoriado este auto, por secretaría **REMÍTIR** en forma inmediata las presentes diligencias al Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos, para que el expediente sea retirado del inventario de este Despacho y remitido al Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja.
3. **CONSIGNAR** las constancias y anotaciones pertinentes en el sistema de información judicial.

## **NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**JAVIER LEONARDO LOPEZ HIGUERA**

**JUEZ CIRCUITO**

**JUZGADO 010 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **587a3efbf1c3f8fe1bc1d2d57c99bd14faf5bf3071be0c8e1d093f0a208a1b68**

Documento generado en 16/07/2021 06:16:17 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**