

REALIZACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS, DE MANERA ORDENADA, Y DANDO PREVALENCIA AL BENEFICIO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES - responsabilidad del INVÍAS en la construcción y mantenimiento de la vía Circunvalar de San Andrés

Por otro, lado INVÍAS en el Oficio No. 22445 de 31 de mayo de 2010, reconoce que la carretera Circunvalar de San Andrés Isla hace parte de la Red Nacional de Carreteras y afirma que siempre ha realizado su mantenimiento y pavimentación. Como destacó el Tribunal en la Audiencia de Pacto de Cumplimiento, no se observa el fruto de las labores que dice INVÍAS haber realizado a través de los contratos y convenios celebrados con particulares y con el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Por lo demás de acuerdo con la información obrante en el Acta de la Inspección Judicial, como bien lo puso de presente el Tribunal se constata que las labores de mejoramiento y reconstrucción solo se han realizado en un tramo de la vía Circunvalar, desatendiendo el resto de la vía que de acuerdo con el material fotográfico se encuentra en deplorables condiciones. Así las cosas, se deduce de las normas antes referidas y del material probatorio allegado al expediente, que es responsabilidad de la Nación, por medio de INVÍAS, emprender las obras de reparación de las vías nacionales y salvaguardar los derechos colectivos que se ven amenazados con obras inconclusas, pues en el presente caso no se está garantizando la seguridad pública de los transeúntes de las playas y de los habitantes y turistas que se desplazan por la carretera objeto de estudio.

FUENTE FORMAL: Ley 472 de 1998 / LEY 105 DE 1993 - ARTÍCULO 19 / DECRETO 2056 DE 2003

JUEZ POPULAR – órdenes para proteger el derecho colectivo, con efectos presupuestales.

Es de recordarse que las órdenes emanadas del juez popular no obedecen a su capricho, sino a que con su oportuno cumplimiento se protejan los derechos colectivos que se encuentran amenazados o conculcados, siendo esta la única finalidad de esta acción constitucional, pues esta corporación ha sido clara en precisar que compete al juez popular impartir las ordenes adecuadas con el fin de proteger los derechos colectivos vulnerados...Además la falta de disponibilidad presupuestal no es excusa para adelantar los estudios técnicos que requieren las labores de reconstrucción y mantenimiento de la vía.

NOTA DE RELATORIA: Sobre las facultades del juez popular y la disponibilidad presupuestal, Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 8 de mayo de 2006, Exp.54001-23-31-000-2003-01170-01 y Sentencia 25 de octubre de 2001, Exp. 70001-23-31-000-2000-0512-01. Consejero Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá D.C., dieciséis (16) de marzo de dos mil doce (2012)

Radicación número: **88001-23-31-000-2010-00071 01(AP)**

Actor: **JAIME MIGUEL TORRES PADILLA**

Demandado: **Instituto Nacional de Vías**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el Instituto Nacional de Vías – (en adelante INVÍAS) contra la sentencia de 26 de agosto de 2011, mediante la cual el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina estimó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 30 de noviembre de 2010, el ciudadano JAIME MIGUEL TORRES PADILLA, ejerció acción popular contra INVÍAS para reclamar la protección de los derechos colectivos a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

1.1. Hechos

- En las fotografías que se adjuntan a la demanda, se aprecia el estado de deterioro de la carretera Circunvalar de la Isla de San Andrés, la cual presenta grandes huecos, agrietamientos y pérdida de la capa asfáltica impidiendo el tránsito normal.
- El deterioro de esta vía causal mala impresión a los turistas que visitan la Isla y constituye gran peligro para los conductores de toda clase de vehículos, especialmente para los que transitan en motocicleta.
- El estado de deterioro de la vía que bordea parte la Isla ha contribuido a que se erosione afectando las playas, las cuales son la mayor riqueza que se posee en San Andrés.

- A través del Decreto No. 1735 de 2001 (agosto 28)¹, se fijó la Red Nacional de Carreteras a cargo del INVÍAS, en el cual se previó que 27.8 Km de la carretera Circunvalar de San Andrés Isla estaría a su cargo. De esta forma en la cartilla del INVÍAS que determina la Red Vial Nacional, se encuentra el Código de Vía No. 0101 que representa a la carretera Circunvalar de la Isla de San Andrés, con los Postes de Referenciación PRI 0+0000 y PRF 27+0826.
- Hace varios años el INVÍAS no realiza labores de mantenimiento, ni de reparación en la carretera Circunvalar de la Isla, y ha limitado su actuar a intervenir algunos tramos causando más deterioro, por ello a través del oficio de 18 de marzo de 2010, radicado en el INVÍAS bajo el No. 21225, el actor solicitó al director del INVÍAS cumplir con sus funciones y proceder a recuperar la totalidad de la carretera Circunvalar, construyendo y reparando todos los tramos dañados.

1.2. Pretensiones

- Se ordene al INVÍAS efectuar de manera inmediata los trámites presupuestales necesarios, para que en la vigencia fiscal del año 2011 se incluyan las partidas presupuestales para iniciar la reparación total de la carretera Circunvalar de San Andrés Isla en el mismo año.

2. LAS CONTESTACIONES

2.1 El Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de Isla, por medio de su apoderado solicitó ser eximido de cualquier responsabilidad derivada de la acción de la referencia.

Indicó, que tal y como lo afirma el accionante compete a INVÍAS la pavimentación y mantenimiento de la carretera Circunvalar, por tratarse de una vía nacional.

¹ "Por el cual se fija la Red Nacional de Carreteras a cargo de la Nación Instituto Nacional de Vías y se adopta el Plan de Expansión de la Red Nacional de Carreteras y se dictan otras disposiciones." Diario Oficial No. 44.537 de 2001 (agosto 31).

2.2 INVÍAS, mediante apoderado, explicó que viene adelantando las funciones y objetivos contenidos en el Decreto 2171 de 1992 (diciembre 30)².

Propuso la excepción denominada **“objeto superado”**, pues indicó que viene suscribiendo contratos con la firma MEYAN S.A y el consorcio MJ para la rehabilitación y mejoramiento de la carretera Circunvalar de San Andrés Isla, de acuerdo con sus posibilidades presupuestales, razón por la que la demanda carece de objeto.

Aclaró que el deterioro de las vías se produce por el normal uso de las mismas y solo se presenta en zonas puntuales que han sido intervenidas por INVÍAS.

Señaló que a través de la contratista MEYAN S.A, tiene prevista la ejecución del contrato No. 670-2010 de 28 de septiembre de 2010, con una inversión de 4.500'000.000 cuyo objeto es el “MANTENIMIENTO DE LA CIRCUNVALAR DE SAN ANDRES (TRAMO 0101) SECTOR PR 2+500-PR-6+000...”

Agregó que antes de la interposición de la acción popular con la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, celebró los convenios administrativo Nos. 365 de 16 de junio de 2008, con vigencia hasta el 30 de junio de 2011 y 1594 de 29 de diciembre de 2010, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2011, que se encuentran en plena ejecución.

Anotó que durante el año 2005, adelantó y desarrolló procesos de construcción, conservación, mantenimiento y señalización de las vías a su cargo, entre las que se encuentra la carretera Circunvalar de San Andrés Isla que hace parte del Plan 2500 del Gobierno Nacional.

Indicó que como prueba del cumplimiento de sus obligaciones, suscribió contratos y convenios desde el año 2008, indicando los siguientes:

- Convenio interadministrativo No. 0365 de 16 de junio 2008, cuyo objeto son las obras de protección y recuperación de la banca y mantenimiento Circunvalar de San Andrés Isla, celebrado con el Departamento

² “Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprime, fusionan y reestructuran entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. Diario Oficial 40. 704 de 1992 (Diciembre 31)

Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por valor de \$ 910' 750.000.00, con vigencia hasta el 30 de junio de 2011.

- Adición No. 3 al convenio interadministrativo No. 0365 de 2008, por \$1'500.000.000.00.
- Adición No. 6 al convenio interadministrativo No. 0365 de 2008, por 699' 592.669.00.
- Convenio interadministrativo No. 699 de 2008, cuyo objeto es el mejoramiento de vías existentes en jurisdicción del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina según el Programa de inversión rural de 2008, celebrado con ese Departamento por un valor de \$145'000.000.00.
- Adiciones al Convenio Interadministrativo No. 699 de 2008, por un valor de \$150'000.000.00.
- Convenio interadministrativo No. 1361 de 2009, cuyo objeto es la atención a sitios críticos de la Circunvalar de San Andrés isla mediante obras de protección, celebrado con el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por un valor de \$450'000.000.00.
- Contrato No. 3231 de 2009, celebrado con el consultor Carlos Alberto Bryan Uribe, cuyo objeto son los estudios y diseños de pavimento entre el PR 0+0000 y el PR 6+0500 en la carretera Circunvalar de San Andrés Isla, por un valor de \$ 49'314.560.00.
- Contrato No. 645 de 2010, celebrado con el consorcio MJ, integrado por MARAN LTDA y Álvaro Jaramillo Duran, con el objeto de mejoramiento y mantenimiento de la carretera Circunvalar de San Andrés, tramo 0101 para protección de la banca en los sectores PR16+945-PR17+000, PR17+500-PR17+650, PR20+220-PR20+380 y PR20+450-PR20+600, por un valor \$ 396' 324.000.00.
- Contrato No. 670 de 28 de septiembre de 2010 celebrado con la firma MEYAN S.A, con el objeto de mejoramiento y mantenimiento de la carretera Circunvalar de San Andrés Isla, tramo 0101 sector PR2+500-PR6+000 y la

carretera Circunvalar de Providencia tramo 03010 sector PR8+2000-PR8+500, por un valor de \$ 4.948'150.473.oo.

- Contrato No. 807 de 2010 celebrado con la firma SESAC S.A., con el objeto de realizar estudios para la rehabilitación de 5 kilómetros de la carretera Circunvalar de San Andrés Isla, por un valor de 43' 940.076.oo.
- Convenio interadministrativo No. 1594 de 29 de diciembre 2010 celebrado con el Departamento de San Andrés y Providencia con el objeto del mejoramiento y adecuación de la infraestructura vial a nivel nacional, financiadas con los recursos del Fondo Nacional de Regalías en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que incluye interventoría por valor de 5.000'000.000.oo, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2011.
- Adición al Convenio Interadministrativo No. 1594 de 2010, con un plazo hasta el 31 de diciembre de 2011.

Señaló que efectivamente la vía Circunvalar presenta erosión costera entre los PR17 y 20 en sitios críticos en los que ha perdido parte de la banca de la estructura de pavimento, pero afirmó que antes de interponerse la acción de la referencia INVÍAS, a través de la Subdirección Marítima y Fluvial ha invertido cerca de \$ 2.410'000.000.oo millones de pesos para la ejecución del convenio No. 365-2008 celebrado con la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Indicó que por medio de la Subdirección de la Red Nacional de Carreteras en cumplimiento del contrato No. 645 de 2010 aún vigente, inicialmente invirtió \$1.600'000.000.oo millones de pesos para la protección de la banca, el cual tiene un valor total de inversión \$ 4.010'000.000.oo millones de pesos.

Reconoció que le compete la pavimentación y mantenimiento de 27.8 km de la carretera Circunvalar de San Andrés Isla, y consideró que para su ejecución no se puede omitir el proceso de contratación estatal previo con fundamento en la Ley 80 de 1993 (octubre 28)³, en la Ley 1150 de 2007 (julio 16)⁴ y en el Decreto 2474 de 2008 (julio 7)⁵.

³ "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública." Diario Oficial No. 41.094 de 1993 (octubre 28).

Añadió que tampoco se puede obviar el trámite presupuestal previo ante el Departamento Administrativo de Planeación, para adquirir los recursos necesarios en caso de que no se tenga el dinero que se requiere para las obras y la verificación de los programas a ejecutar.

3. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Tuvo lugar el 14 de abril de 2011, con asistencia del actor, del apoderado del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el apoderado de INVÍAS, del Director Territorial Atlántico de INVÍAS y la Procuradora 54 Judicial II para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia de San Andrés Isla (E). Se declaró fallida por falta de acuerdo conciliatorio.

4. PRUEBAS

Se destacan las siguientes:

4.1. Aportadas por el Actor:

- Copia del Oficio No. 22445 de 31 de mayo de 2010⁶, celebrado por el Secretario General Técnico de INVÍAS dirigido al Defensor del Pueblo, Regional San Andrés, Providencia y Santa Catalina, del que se resalta:

“[...]”

El INVÍAS ha realizado siempre el mantenimiento y pavimentación del sector que nos corresponde en el tramo con código 0101 circunvalación de la Isla de San Andrés desde el PR. 0+000 al PR 27+0826, este tramo es de la Red Nacional de Carreteras [...]

- Un (1) CD sin fecha, aportado con la demanda el 30 de noviembre de 2010⁷, en el que se observan doce (12) fotografías de una carretera aledaña a la playa que presenta huecos, deterioro en la capa asfáltica y erosión.

⁴ “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.” Diario Oficial No. 46.691 de 2007 (julio 16)

⁵ “Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones.” Diario Oficial No. 47.043 de 2008 (julio 8).

⁶ Fol. 1 -3 del Cuaderno de Pruebas

⁷ Fol. 8 del Cuaderno de Pruebas.

4.2. Aportadas por el INVÍAS:

- Copia auténtica del convenio interadministrativo No. 0365 de 16 de junio de 2008 celebrado entre INVÍAS y el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con dos adiciones presupuestales, con plazo hasta 31 de diciembre de 2008⁸
- Copia auténtica del convenio interadministrativo No. 1361 de 1° de septiembre de 2009⁹, celebrado entre INVÍAS y el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con plazo hasta el 31 de diciembre de 2009.
- Copia auténtica del contrato No. 3231 de 23 de diciembre de 2009¹⁰, celebrado entre INVÍAS y el consultor Carlos Alberto Bryan Uribe, con plazo hasta el 31 de diciembre de 2009.
- Copia auténtica del contrato No. 645 de 21 de septiembre de 2010¹¹, celebrado entre INVÍAS y el consorcio M.J, para el mejoramiento y mantenimiento de la Circunvalar, con plazo hasta el 31 de diciembre de 2010.
- Copia auténtica del contrato No. 648 de 21 de septiembre de 2010¹², celebrado entre INVÍAS y el consorcio interventor San Andrés 2010, con plazo hasta el 31 de diciembre de 2010.
- Copia auténtica del contrato No. 670 de 28 de septiembre de 2010¹³, celebrado entre INVÍAS y la contratista MEYAN S.A., con plazo hasta el 31 de diciembre de 2010.
- Copia auténtica del contrato No. 807 de 27 de octubre de 2010¹⁴, celebrado entre INVÍAS y la firma SESAC S.A, con el objeto de realizar estudios para la rehabilitación de 5 kilómetros de la vía Circunvalar, con plazo de 1 año y cinco meses.

⁸ Fl. 58 – 64 del Cuaderno.

⁹ Fol. 74 – 78 del Cuaderno.

¹⁰ Fol. 74 – 84 del Cuaderno.

¹¹ Fl. 85 – 88 del Cuaderno.

¹² Fol. 89 – 92 del Cuaderno

¹³ Fol. 93 – 96 del Cuaderno

¹⁴ Fol. 97 – 101 del Cuaderno

4.3 Ordenadas por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina:

- La Audiencia de Pacto de Cumplimiento se llevó a cabo el 14 de abril de 2011¹⁵. En el acta de la diligencia, se lee:

“El Magistrado Ponente pone de presente el hecho notorio del mal estado en que se encuentra la vía Circunvalar; no se ve la ejecución que según el informe que figura en el proceso se ha desarrollado en la vía desde el año 2007.

[...]

El INVÍAS en estos momentos tiene en ejecución dos contratos. Uno desde el kilómetro 2.5 hasta el kilómetro 6. El segundo contrato es para la protección de la vía con las obras de bolsacreto, para la recuperación de la banca de la carretera. Informa dificultades con la ejecución del primer contrato, por cuanto los estudios contratados no fueron satisfactorios; en consecuencia, actualmente se están haciendo ajustes con el propósito de aprobar los diseños. Hoy ya todo el equipo para adelantar la ejecución del contrato se encuentra en la Isla. El paso de ese contrato vence el 14 de mayo, pero somos concientes de que ese tiempo no es suficiente y por lo tanto seguramente se ampliará el plazo contractual. El Instituto es conciente del estado de la vía, por ello se está adelantando evaluación de la vía, que se espera esté listo para el 15 de mayo de este año. Adicionalmente, se está gestionando la recuperación de la banca de la vía en los puntos críticos.

[...]”

A solicitud del INVÍAS se practicó por el Magistrado Ponente Inspección Judicial el 28 de junio de 2011¹⁶ en la vía Circunvalar de San Andrés Isla, con la asistencia del accionante, la apoderada del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, un ingeniero del ente territorial, el apoderado y el interventor de INVÍAS y el representante legal de la contratista MEYAN S.A., en la que se destaca:

En los primeros metros de recorrido la carretera está en buen estado, hasta aproximadamente los primeros 500 metros en dirección norte - sur, en donde frente al edificio Breez, se observa una cantidad considerable de huecos sobre la vía que dificultan el tránsito por la misma, de los cuales se deja un registro fotográfico, continuando el recorrido por la carretera en el mismo sentido norte- sur hasta su kilómetro dos punto cinco (2.5), en donde el apoderado del Invías informa que la entidad que representa suscribió contrato de obra para la rehabilitación de la vía Circunvalar desde el kilómetros 2,500 hasta el kilómetro 6. En efecto, metros antes del lugar donde se inician las obras contratadas se aprecian señales que advierten, la presencia de maquinarias y personas trabajando en la vía. En el kilómetro 2,500, el contratista de la obra y el interventor del contrato celebrado por el INVÍAS, describen de manera detallada el estado actual de ejecución del contrato,

¹⁵ Fol. 124 - 126 del Cuaderno.

¹⁶ Fol. 142 - 144 del Cuaderno.

informando que los trabajos que se encuentran en la primera fase, esto es, rompiendo y retirando la capa de asfalto deteriorado que cubría la vía-fresado-, para luego proceder a tender la sub base y la capa final de asfalto que cubría la totalidad de la carretera rehabilitada. El ingeniero contratista da cuenta que las obras incluyen la ampliación de la vía- tanto de ancho como de alto-, así como, la elaboración de al menos cuatro puntos de drenaje, con el propósito de evitar que las aguas lluvias y el fenómeno de la erosión afecten la conservación y duración de la obra. La interventoría informa que estima poder esparcir la última capa de asfalto sobre la vía en aproximadamente tres meses. Agrega que, debido al invierno junto con aspectos sobrevinientes no contemplados en los términos del contrato, los trabajos de la obra se han retrasando un poco [...] Mas adelante, en el kilómetro 3 + 0.98 metros – en frente del final de la pista del aeropuerto -, se observan obras de drenaje ya finalizadas, [...] se deja constancia de la presencia de una (1) maquina compactadora, una (1) motoniveladora y tres trabajadores en el trayecto del kilómetro que está siendo actualmente intervenido de la vía.[...] Finalizado el tramo intervenido- a partir del kilómetro 4 hasta el kilómetro 6-, se aprecia otra obra de drenaje y los múltiples huecos que dificultan el tránsito de cualquier clase de vehículo automotor. El Ingeniero del Departamento Archipiélago informa que el señor Gobernador está gestionando ante el Ministerio de Transporte recursos para intervenir la carretera Circunvalar desde el kilómetro 6 al 21.7 en concreto rígido, porque ese material es más resistente, de mayor duración y a largo plazo requiere menos mantenimiento.

Desde el kilómetro 8 hacia delante se aprecia falta de mantenimiento en algunos tramos, en especial en lo que se refiere a obras de arte de la vía, esto es, la existencia de bermas, cunetas y el control de la vegetación que rodea la carretera, observándose en algunas zonas pasto sobre las vías. En el Kilómetro 17, el Departamento y el INVÍAS dan cuenta de la adición que se hizo a un convenio vigente entre ellas para la recuperación de la banca de la carretera con el sistema de bosacreto en el barrio San Luis, zona afectada por la erosión entre los kilómetros 17.212 al 17.202; se espera que esas obras inicien la próxima semana. Finalmente, nos dirigimos a la planta de asfalto que el contratista del INVÍAS dispuso para almacenar y procesar el material granulado y el asfalto que ha de usarse en la rehabilitación del kilómetro 2.500 al 6 de la Circunvalar. El H. Magistrado solicita se le informe cuándo se estima esté terminada la obra, a lo que el interventor del INVÍAS contesta que según el plazo contractual restan 2 meses, pero que se espera una adición al contrato para que la obra esté finalizada y debidamente señalizada a mas tardar en cuatro (4) meses. [...]"

- Cuarenta y ocho (48) fotografías tomadas el 28 de julio de 2011 día de la inspección judicial, por la Auxiliar del Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en las que se aprecia el grave deterioro de la capa asfáltica, algunos tramos en reconstrucción con maquinarias, señales de precaución y trabajadores.

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

5.1 INVÍAS, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, y solicitó condenar en costas al demandante.

Expresó que dentro del proceso se probó la ejecución de obras para el mejoramiento y rehabilitación de la vía Circunvalar de San Andrés Isla, con el propósito de poner al servicio de la comunidad una vía adecuada y segura.

Insistió en afirmar que los convenios interadministrativos Nos. 0365 de 16 de junio de 2008 y 1594 de 29 de diciembre de 2010, se encuentran en plena ejecución, además de reiterar que antes de interponerse la presente acción venía adelantando actividades para el mejoramiento de la carretera Circunvalar.

Señaló que dentro del Plan 2500 que incluye al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, suscribió otros contratos de obra e interventoría para el mejoramiento de la vía objeto de la acción, que se prueban con la diligencia de inspección judicial practicada por él *a quo*.

Explicó que para la protección de la banca de la vía Circunvalar, en zonas donde el oleaje del mar puede afectarla, ha invertido cantidad de recursos provenientes del presupuesto de la Nación, en obras como las bolsacretos y la arborización de las zonas afectadas por la fuerza del mar.

Anotó que las obras ejecutadas en la zona de San Luis, están siendo vigiladas por la comunidad y por la Comisión de Seguimiento y Verificación conformada por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en cumplimiento de una sentencia proferida por ese Tribunal dentro de otra acción popular adelantada contra INVÍAS.

5.2 El Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ratificó las manifestaciones expuestas en la contestación de la demanda

Explicó que según la Resolución No. 339 de 1999 (febrero 26)¹⁷ del Ministerio de Transporte, que establece la nomenclatura de carreteras a cargo de la Nación y algunas a cargo de los entes territoriales, en el artículo 10 señala como rutas troncales: Ruta 01 Circunvalación de la Isla de San Andrés, Tramo 0101 Circunvalación de la Isla de San Andrés, Ruta 03 Circunvalación de la Isla de Providencia, Tramo 0301 Circunvalación de la Isla de Providencia.

Indicó que la Resolución No. 5471 de 1999 (diciembre 14), por la cual se adopta la

¹⁷ Estableció la nomenclatura de las carreteras a cargo de la Nación y algunas a cargo de los entes territoriales.

nomenclatura de la red de carreteras a cargo del INVÍAS, determinó que INVÍAS tiene a su cargo los Tramos Ruta 01 Circunvalación de la Isla de San Andrés, Tramos 0101 Circunvalación de la Isla de San Andrés, Ruta 03 Circunvalación de la Isla de Providencia y Tramos 0301 Circunvalación de la Isla de Providencia.

II.LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia de 26 de agosto de 2011, el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, protegió los derechos colectivos a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de sus habitantes y a la seguridad pública de los habitantes y turistas de la Isla de San Andrés y declaró no probada la excepción “objeto superado” propuesta por el INVÍAS.

Advirtió que de acuerdo con la Resolución No. 5471 de 1999, el artículo 19 de la Ley 105 de 1993 (diciembre 30)¹⁸ los cuales disponen que la planeación, construcción, mantenimiento y conservación de la infraestructura de transporte corresponde a la Nación y a las entidades territoriales y el artículo 1° del Decreto 2056 de 2003 que determinó el objeto de INVÍAS, no cabe duda que la entidad demandada es la responsable de realizar las obras de mantenimiento y reparación de las vías nacionales y salvaguardar los derechos colectivos que se vean amenazados por el mal estado de estas carreteras.

Anotó que durante la inspección judicial llevada a cabo en la carretera objeto de la acción, constató que se encontraba en ejecución un contrato de obra celebrado por INVÍAS con un particular, para la rehabilitación de esta vía desde el kilómetro 2,500 hasta el kilómetro 6, pero también apreció la magnitud del deterioro que presenta y que se extiende a más de los 4 kilómetros intervenidos en ese momento por INVÍAS.

Consideró, que si bien es cierto INVÍAS en ese momento se encontraba ejecutando obras de recuperación en 3.5 kilómetros de la vía Circunvalar, del kilómetro 2,5 al 6, tales obras no resultan suficientes en una vía que posee más de 27 kilómetros, que en su gran mayoría están gravemente deterioradas y requieren urgentemente obras de mantenimiento y rehabilitación por parte de dicha entidad.

¹⁸ “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.” Diario Oficial No. 41.158 de 1993 (diciembre 30) .

Indicó, que efectivamente con la inspección judicial se evidencian las múltiples y protuberantes omisiones que en materia de conservación y mantenimiento ha venido padeciendo aquella vía.

Concluyó, rechazando los argumentos presentados por INVÍAS y consideró que no solo se violan los derechos colectivos a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, sino también el derecho colectivo a la seguridad pública de los habitantes de la Isla de San Andrés.

Mencionó que la vulneración de aquellos derechos se evidencia con el avanzado estado de deterioro de la carretera Circunvalar de la Isla, que ha causado múltiples accidentes notoriamente conocidos.

En síntesis, ordenó lo siguiente:

[...]

TERCERO: ORDÉNASE al Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, a través de su representante legal y/o quien ejerza dicha función, realice un pormenorizado y detallado informe técnico donde se identifique y determine el estado actual de conservación de la totalidad de la vía Circunvalar, excepto el tramo comprendido entre el punto 2,500 hasta el kilometro 6 que actualmente se encuentra en trabajos de rehabilitación, con indicación clara de las obras que se requieren para su CONSERVACION, MANTENIMIENTO Y/O RECONSTRUCCION. EL estudio deberá efectuarse en un plazo máximo de (02) meses contado desde la ejecutoria de esta providencia.

CUARTO: ORDÉNASE que, una vez se reciban los resultados del informe técnico, el INVÍAS proceda a efectuar las acciones administrativas y presupuestales necesarias para contratar y ejecutar las obras públicas tendientes a obtener la adecuada CONSERVACIÓN, MANTENIMIENTO y/o RECONSTRUCCIÓN, según corresponda, de la Avenida Circunvalar de San Andrés Isla, la cual debería estar terminada a mas tardar en el término improrrogable de la próxima vigencia fiscal del 2 012, conforme lo motivado.

QUINTO: CONFORMASE un Comité de Verificación integrado por el Magistrado Ponente, el accionante, un representante del Instituto Nacional de Vías - INVÍAS -, y el agente del Ministerio Público.

[...]"

III. LA IMPUGNACIÓN

INVÍAS, reiteró los argumentos de defensa expuestos en la contestación de la demanda y en los alegatos de conclusión de primera instancia.

Consideró que el juez popular no puede intervenir en decisiones administrativas, cuando de por medio se encuentran proyectos macroeconómicos, de planeación o presupuestales, y que a su parecer las órdenes del juez popular se pueden cumplir cuando estas sean programadas y coordinadas con la entidad encargada de cumplirlas.

Explicó que de acuerdo a estudios técnicos y científicos y en el orden de prioridades, interviene y asigna recursos del presupuesto para la ejecución de obras, dentro de los parámetros contenidos por el Estatuto General de Presupuesto y los recursos asignados por ley.

Manifestó que su presupuesto para la realización de obras, está sujeto al Decreto 111 de 1996 (junio 24)¹⁹ y a la Ley general del Presupuesto que para cada vigencia anual expide el Congreso de la República, el cual solo puede ser modificado por el mismo Congreso.

Afirmó que invirtió más de \$ 20.000'000.000.00 millones de pesos en el mejoramiento de la carretera Circunvalar de San Andrés Isla, que se encuentran distribuidos en los contratos celebrados con terceros y en los convenios interadministrativos celebrados con el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Reiteró que la prueba de la suscripción de estos contratos se encuentra en el expediente, los cuales fueron celebrados y ejecutados con anterioridad a la interposición de la presente acción popular.

Pues afirmó que los contratos Nos. 3231 de 2009, 670 de 2010, 807 de 2010, 645 de 2010, 648 de 2010 y los Convenios interadministrativos Nos. 0365 de 2008, 699 de 2008, 361 de 2009 y 1594 de 2010, fueron celebrados y ejecutados con antelación a la interposición de la demanda de acción popular.

Alegó, que el Tribunal no observó la intervención y ejecución de obras en la Circunvalar dirigidas a proteger la banca en el sector de San Luis, probadas en la diligencia de inspección judicial.

¹⁹ "Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1747 del 12 de Octubre de 1995." Diario Oficial No. 42.814 de 1996 (junio 26).

Mencionó que las vías que construye INVÍAS, se diseñan para que tengan una duración de acuerdo a las circunstancias de tiempo, modo, lugar y uso, las que luego pueden reflejar deterioro a través del tiempo, situación que es estudiada oportunamente para conocer si amerita intervención o no.

Señaló que en la inspección judicial practicada en el proceso se comprobó que se encuentra en ejecución el contrato celebrado con la sociedad MEYAN S.A., realizando obras en puntos críticos identificados sujetos a normas técnicas de construcción y seguridad para los usuarios de la vía.

IV. ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA

IV. 1 INVÍAS, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

IV. 2 El Actor, guardó silencio.

IV. 3 El Ministerio Público, a través del Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado, estimó que dada la importancia de la vía Circunvalar de San Andrés Isla para todas las actividades que se realizan allí, no basta con las intervenciones parciales realizadas por INVÍAS para lograr desvirtuar los hechos constitutivos de vulneración de los derechos colectivos conculcados.

V. CONSIDERACIONES

Entra la Sala al estudio del recurso de apelación interpuesto contra el fallo del *a quo*.

El artículo 88 CP dispone:

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

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

« [...] Artículo 2º. Son los medios procesales para la protección

de los derechos e intereses colectivos.

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

5.1 Caso concreto:

El actor solicita se ordene a INVÍAS, iniciar los trámites necesarios para incluir en la vigencia fiscal del año 2011 las partidas presupuestales para que se repare totalmente la carretera Circunvalar de San Andrés Isla en ese mismo año.

El *a quo*, concluyó que se debían proteger los derechos colectivos a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y a la seguridad pública de los habitantes y turistas de la Isla de San Andrés, al considerar que las labores realizadas por INVÍAS en la carretera Circunvalar de San Andrés Isla no eran suficientes para proteger aquellos derechos colectivos.

INVÍAS interpone el recurso de apelación, porque a su juicio ha realizado con anterioridad a la interposición de la acción cuantiosas inversiones económicas en la reconstrucción de la vía Circunvalar de San Andrés Isla, que considera se encuentran probadas en el acta de inspección judicial. Además de reiterar que solo puede dar cumplimiento a una orden judicial cuando sea programada y coordinada con la entidad encargada de cumplirla, ya que su presupuesto está sujeto al Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Visto el recurso de apelación interpuesto por INVÍAS, se procede a determinar:

-Si las obras de reparación ejecutadas por la entidad demandada en la vía Circunvalar de San Andrés Isla, son suficientes para proteger efectivamente los derechos colectivos a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y a la seguridad pública.

- Y si es posible a través de un fallo judicial, impartir órdenes de índole

presupuestal a entidades del Estado como INVÍAS, cuando resulta condenada en un fallo judicial.

Para ello se expondrá el siguiente marco conceptual:

5.1.1 La responsabilidad del INVÍAS en la construcción y mantenimiento de la vía Circunvalar de San Andrés.

La Ley 105 del 30 de diciembre de 1993, establece en su artículo 19 que la planeación, construcción, mantenimiento y conservación de la infraestructura de transporte corresponde a la Nación y a las entidades territoriales, respecto a “todos y cada uno de los componentes de su propiedad”.

Según el artículo 12 ídem, la infraestructura de transporte de propiedad de la Nación es aquella que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de éste con los demás países, y de ella forman parte, entre otros, la red nacional de carreteras, con sus zonas, facilidades y su señalización.

Por su parte el artículo 1º y 2º del Decreto 2056 de 2003, establecen:

“Artículo 1º. Objeto del Instituto Nacional de Vías. El Instituto Nacional de Vías, Invías, tendrá como objeto la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte.”

“Artículo 2º. Funciones del Instituto Nacional de Vías. Para el cumplimiento de sus objetivos el Instituto Nacional de Vías desarrollará las siguientes funciones generales:

(...)

2.13 Definir las características técnicas de la demarcación y señalización de la infraestructura de transporte de su competencia, así como las normas que deberán aplicarse para su uso.”

Por otro, lado INVÍAS en el Oficio No. 22445 de 31 de mayo de 2010, reconoce que la carretera Circunvalar de San Andrés Isla hace parte de la Red Nacional de Carreteras y afirma que siempre ha realizado su mantenimiento y pavimentación.

Como destacó el Tribunal en la Audiencia de Pacto de Cumplimiento, no se observa el fruto de las labores que dice INVÍAS haber realizado a través de los

contratos y convenios celebrados con particulares y con el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Por lo demás de acuerdo con la información obrante en el Acta de la Inspección Judicial, como bien lo puso de presente el Tribunal se constata que las labores de mejoramiento y reconstrucción solo se han realizado en un tramo de la vía Circunvalar, desatendiendo el resto de la vía que de acuerdo con el material fotográfico se encuentra en deplorables condiciones.

Es de resaltarse que aun cuando INVÍAS, el representante de la contratista MEYAN S.A., y el representante de la interventora, manifestaron el día de la inspección judicial, que continuarían trabajando en el mejoramiento de vía, no obra en el expediente documentos que comprueben el avance en tales labores.

Así las cosas, se deduce de las normas antes referidas y del material probatorio allegado al expediente, que es responsabilidad de la Nación, por medio de INVÍAS, emprender las obras de reparación de las vías nacionales y salvaguardar los derechos colectivos que se ven amenazados con obras inconclusas, pues en el presente caso no se está garantizando la seguridad pública de los transeúntes de las playas y de los habitantes y turistas que se desplazan por la carretera objeto de estudio.

5.1.2 Las órdenes impartidas por el juez popular son de obligatorio cumplimiento

Para la Sala, no es de recibo el argumento expuesto por INVÍAS, al afirmar que solo es posible cumplir con órdenes judiciales cuando estas han sido previamente coordinadas entre el juez y la entidad encargada de cumplirlas, porque su ejecución está sujeta a la Ley General de Presupuesto.

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

“[...]”

Conviene recordar que en tratándose de acciones constitucionales como la presente, al fallador le compete proferir la orden que dentro de la razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal, resulte adecuada para proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado (art. 34 Ley 472 de 1998), lo que en modo alguno le impone la obligación invariable de proferir la propuesta por el demandante, aunque pueden resultar semejantes²⁰.

[...]"

Además la falta de disponibilidad presupuestal no es excusa para adelantar los estudios técnicos que requieren las labores de reconstrucción y mantenimiento de la vía, pues la Sala, en ocasión anterior se pronunció al respecto:

"[...]

La falta de disponibilidad presupuestal y de existencia real de recursos no es, en manera alguna, argumento válido para destruir el acervo probatorio que sustenta el fallo del inferior y que se puntualiza en la indudable demostración de los hechos que sirvieron de fundamento al ejercicio de la acción popular. Precisamente, en el fallo se ordena arbitrar esos recursos, lo cual confirma que la falta de los mismos sí se tuvo en cuenta, pero no para enervar la acción, sino para ordenar que se hagan los esfuerzos administrativos y financieros necesarios a fin de costear la obra que se ordena realizar²¹.

[...]"

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala exhortará a INVÍAS para que adopte un cronograma de ejecución de las tareas por efectuarse teniendo en cuenta las entidades responsables, y éste se allegue al Comité de Verificación y Cumplimiento de la Sentencia para que haga seguimiento a los avances parciales y, de ese modo, se asegure la finalización de las obras en la presente vigencia fiscal conforme a las órdenes impartidas por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

1o.- CONFÍRMASE la sentencia de 26 de agosto de 2011, proferida por el

²⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 8 de mayo de 2006, Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Exp.54001-23-31-000-2003-01170-01.

²¹ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia 25 de octubre de 2001, Consejero Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Exp. 70001-23-31-000-2000-0512-01.

Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

2º.- ADICIÓNASE la sentencia apelada, así:

EXHÓRTESE a INVÍAS para que adopte un cronograma de ejecución de las tareas por efectuarse teniendo en cuenta las entidades responsables, de modo que se allegue al Comité de Verificación y Cumplimiento de la Sentencia para que este de seguimiento a los avances parciales y de ese modo se asegure la finalización de las obras en la presente vigencia fiscal conforme a las órdenes impartidas por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada en la fecha.

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidenta

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO