**ACCIONES POPULARES - Contrato de obra pública - Infraestructura vial - Manuales y procedimientos de la entidad – Desconocimiento**

Manifestaron que la infraestructura vial del Municipio se encuentra en grave estado de deterioro y no cuenta con zonas adecuadas para el tránsito peatonal, lo que pone en riesgo la vida de sus habitantes y ocasiona un alto índice de accidentalidad. Aseguraron que en el Sistema de Información de la Contratación Pública -SECOP-, se observan varios contratos con objeto similar, celebrados con el mismo contratista, en virtud de los cuales se han efectuado múltiples inversiones para realizar “estudios y diagnósticos” de la infraestructura y seguridad vial del Municipio, lo que resulta indicativo de un posible detrimento al patrimonio público. (…) Agregaron que, en materia de transporte público, a su juicio, “las rutas del nivel básico se acomodan al capricho de los funcionarios”, sin contar con el soporte técnico y el fundamento legal para su adjudicación, por lo que requirieron al Ministerio de Transporte, sin obtener respuesta. (…) Solicitaron que se ordenara al Municipio iniciar las acciones administrativas sancionatorias contra los funcionarios responsables de la celebración de los contratos que desconozcan los manuales y procedimientos de la entidad; y priorizar y ejecutar actividades relacionadas con: (i) el servicio público de transporte de forma eficiente, (ii) la recuperación de las señales de tránsito, (iii) la demarcación de los cruces viales, (iv) la poda de árboles que obstruyen la visibilidad de las señales de tránsito y de los semáforos, y (v) la recuperación de la malla vial y del espacio público para facilitar la circulación de los peatones.

**ACCIONES POPULARES – Finalidad**

La acción popular prevista en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas. Esta acción es el mecanismo jurídico que tiene la comunidad afectada, para que de forma rápida y sencilla se proceda a ordenar la protección de sus derechos colectivos, cuando han sido vulnerados o amenazados.

**ACCIONES POPULARES - Cuestiones previas**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 207 del CPACA, agotada cada etapa del proceso, “(…) el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrean nulidades (…)”. En consecuencia y con miras a sanear cualquier posible nulidad, la Sala estima necesario hacer claridad sobre el decreto de medidas cautelares en primera instancia. (…) A juicio del recurrente, no existe certeza de si los recursos provenientes del Sistema General de Regalías aprobados por el Departamento y el Municipio para la recuperación de la malla vial son suficientes para dicho fin, en atención a que no se cuenta con estudios y diseños técnicos que permitan precisar qué tramos exigen rehabilitación y construcción, y qué tramos requieren solo mantenimiento, así como cuáles vías deben ser priorizadas, debido a su alto impacto en la movilidad. Ello, en su criterio, pone en riesgo la debida ejecución de los recursos aprobados por el OCAD departamental y municipal, por lo que debe ordenarse al Municipio que, “además de presentar los diseños y estudios técnicos con detalle de la correcta y oportuna ejecución de los recursos aprobados por el OCAD Municipal en octubre de 2017, priorice la inversión en las vías principales o de alto flujo vehicular, considerando además las alternativas que presenten mejor relación costo – beneficio, con prevalencia del interés general… sin necesidad de acudir a otras fuentes fiscales”.

**SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS - Recursos naturales no renovables - Explotación – Ingresos**

El Acto Legislativo 05 de 2011[[1]](#footnote-1) constituyó el Sistema General de Regalías -SGR-, en el que se estableció, entre otros asuntos, la acusación de regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, la destinación de los recursos percibidos de dicha explotación, y el derecho de participación de las entidades territoriales en la distribución de estos recursos. El Acto delegó en la ley la concreción de ciertos aspectos del funcionamiento del SGR. En cumplimiento de lo anterior, el Congreso de la República promulgó la Ley 1530 de 17 de mayo de 2012, (…) cuyo objeto consistió determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables.

**SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS - Órganos - Proyectos de inversión**

Forman parte del Sistema General de Regalías los órganos colegiados de administración y decisión –OCAD-, los cuales tienen a su cargo la responsabilidad de definir los proyectos de inversión que se financien con los recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos. Su funcionamiento fue delegado por el Legislador a la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, la cual expidió el Acuerdo 4 de 25 de mayo de 2012 y posteriormente el Acuerdo 0036 de 25 de enero de 2016.

**SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS - Órganos – Conformación**

Los OCAD están integrados por representantes del gobierno nacional, departamental y municipal o distrital. Para el caso del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación cuenta con representantes de las universidades públicas y privadas. (…) Los OCAD se conforman a nivel municipal y departamental. Sus decisiones se adoptan mediante acuerdos suscritos por el presidente y el Secretario Técnico y son expedidos dentro de los dos (2) días siguientes a la suscripción del acta correspondiente[[2]](#footnote-2). Dichos acuerdos se publican en el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas -SUIFP- y se notifican a las entidades públicas designadas ejecutoras y a las instancias designadas para adelantar la contratación de la interventoría.

**PROYECTOS DE INVERSIÓN – Etapas**

Los proyectos de inversión se formulan en un ciclo que consta de tres etapas: (i) viabilización y registro en el Banco de Programas y Proyectos de inversión; (ii) priorización y aprobación; y (iii) ejecución, monitoreo, seguimiento, control y evaluación.

**MEDIDAS CAUTELARES - Improcedencia - Sentencia**

Así pues, la esencia de las medidas cautelares pugna con el carácter concluyente que tiene la sentencia, en razón a que la finalidad de aquellas es proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, para lo cual puede eventualmente restringirse el derecho de una persona, pero solo hasta que sea vencida en el proceso, pues siendo así desaparece la razón de ser de “lo provisional” y se da paso a unas órdenes definitivas. Ahora, podría argumentarse que como la sentencia de primera instancia puede ser impugnada, la parte a la que se le impone una medida cautelar concomitante con la sentencia condenatoria, aún no ha sido vencida en el proceso y habría lugar a mantener dicha medida o proferir nuevas; sin embargo, se insiste, ello no se acompasa con el carácter provisional de las medidas provisionales, por lo cual, si el juez ya profirió sentencia con órdenes definitivas, carece de todo sentido decretar paralelamente provisionales, desplazándose la competencia para ello al juez de la apelación; ello bajo la previsión normativa de que las medidas cautelares pueden decretarse en cualquier estado del proceso.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 85001-23-33-000-2016-00197-01(AP)**

**Actor: JAIRO ERNESTO RINCÓN Y OROMAIRO AVELLA BALLESTEROS**

**Demandado: NACION - MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTROS**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el numeral tercero de la parte resolutiva de la sentencia de 5 de julio de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare (en adelante el Tribunal).

**I.- ANTECEDENTES**

I.1. Los ciudadanos JAIRO ERNESTO RINCÓN Y OROMAIRO AVELLA BALLESTEROS, en ejercicio de la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998[[3]](#footnote-3), solicitaron la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, defensa del patrimonio público, seguridad y prevención de desastres, goce del espacio público y acceso a los servicios públicos de manera eficiente y oportuna, presuntamente vulnerados por el MINISTERIO DE TRANSPORTE (en adelante el Ministerio) y el MUNICIPIO DE YOPAL (en adelante el Municipio).

I.2. Como hechos relevantes de la demanda, manifestaron que la infraestructura vial del Municipio se encuentra en grave estado de deterioro y no cuenta con zonas adecuadas para el tránsito peatonal, lo que pone en riesgo la vida de sus habitantes y ocasiona un alto índice de accidentalidad.

Aseguraron que en el Sistema de Información de la Contratación Pública -SECOP-, se observan varios contratos con objeto similar, celebrados con el mismo contratista, en virtud de los cuales se han efectuado múltiples inversiones para realizar “estudios y diagnósticos” de la infraestructura y seguridad vial del Municipio, lo que resulta indicativo de un posible detrimento al patrimonio público.

Agregaron que, en materia de transporte público, a su juicio, “las rutas del nivel básico se acomodan al capricho de los funcionarios”, sin contar con el soporte técnico y el fundamento legal para su adjudicación, por lo que requirieron al Ministerio de Transporte, sin obtener respuesta.

**I.3. Pretensiones**

Solicitaron que se ordenara al Municipio iniciar las acciones administrativas sancionatorias contra los funcionarios responsables de la celebración de los contratos que desconozcan los manuales y procedimientos de la entidad; y priorizar y ejecutar actividades relacionadas con: (i) el servicio público de transporte de forma eficiente, (ii) la recuperación de las señales de tránsito, (iii) la demarcación de los cruces viales, (iv) la poda de árboles que obstruyen la visibilidad de las señales de tránsito y de los semáforos, y (v) la recuperación de la malla vial y del espacio público para facilitar la circulación de los peatones.

Asimismo, que se ordenara al Ministerio expedir concepto técnico del proyecto Plan de Movilidad –PIMUR y ejercer un riguroso control mientras se implementa.

**II.- ACTUACIÓN PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA**

II.1. Inadmisión y rechazo parcial de la demanda. Luego de inadmitir la demanda, el Tribunal resolvió rechazar las pretensiones concernientes a las deficiencias en infraestructura de semaforización, servicio de transporte, señalización y espacio público, mediante auto de 10 de octubre de 2016[[4]](#footnote-4).

En consecuencia, la demanda se admitió frente a las pretensiones relacionadas con “el presunto deterioro de la malla vial urbana de Yopal y sus elementos estructurales, en los sitios que puedan identificarse en las imágenes fotográficas que se acompañaron al escrito de corrección de la demanda y los demás que se establezcan en el período probatorio” y al “presunto menoscabo del patrimonio público y la moralidad administrativa, por la suscripción del Convenio de Cooperación 1004 de 2015 y del Contrato de Obra 1604 de 2015”.

II.2. Vinculación de terceros: En la providencia de 10 de octubre de 2016, se vinculó a la actuación procesal a Manuel Humberto Corredor Castellanos y a la Asociación Colombiana de Ingenieros de Transporte y Vías –ACIT-, en calidad de terceros interesados. Posteriormente, mediante auto de 25 de septiembre de 2017[[5]](#footnote-5), se ordenó notificar al Departamento de Casanare[[6]](#footnote-6) (en adelante el Departamento).

II.3. Medidas Cautelares: Por auto de 1º de marzo de 2018, el a quo decretó medida cautelar consistente en ordenar al Alcalde del Municipio y al Gobernador del Departamento «[…] abstenerse, si no lo han hecho, o suspender, si están en curso, los procesos precontractuales o contractuales tendientes a ejecutar las obras propuestas en los dos proyectos aprobados por el OCAD Departamental de Casanare denominados “Mejoramiento de la Malla Vial del Municipio de Yopal” (…) hasta tanto concluyan los estudios indicados en la motivación, se den a conocer al juez popular y se produzca decisión judicial que levante o modifique dichas medidas […]».[[7]](#footnote-7)

En providencia de 5 de julio de 2018[[8]](#footnote-8), el Tribunal dispuso -el mismo día en que profirió la sentencia de primera instancia-:

« […] 1º. LEVANTAR con efectos inmediatos a partir de la notificación de este auto las medidas cautelares dispuestas en la providencia del 01/03/2018, relativa a las actuaciones contractuales allí reseñadas.

2º. Consecuencialmente, ORDENAR al Departamento de Casanare, en virtud de los principios de concurrencia y complementariedad y de su voluntaria decisión administrativa, que dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, adopte las determinaciones de su competencia para continuar con las etapas de contratación, ejecución y recibo de productos previstos en el proyecto de obras públicas “Mejoramiento de la Malla Vial del Municipio de Yopal – Departamento de Casanare – BPIN 2017005850027”, aprobado por el OCAD Departamental de Casanare.

3º. ORDENAR al Municipio de Yopal (…) que dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, adopte las determinaciones de su competencia para continuar con las etapas de contratación, ejecución y recibo de productos previstos en el proyecto de obras públicas “Mejoramiento de la Malla Vial del Municipio de Yopal – Departamento de Casanare – BPIN 2017850010006”, aprobado por el OCAD Departamental de Casanare.

4º. ORDENAR al Municipio de Yopal, como medidas cautelares adicionales, la realización de las actividades, diagnóstico y trabajos públicos de mantenimiento correctivo de los ejes viales principales de la malla urbana de esta ciudad que se indican en el numeral tercero de la motivación de este auto.

5º ORDENAR al Comité de Verificación que en la sentencia de esta misma fecha se ha ordenado constituir, que realice el control y seguimiento de las medidas cautelares, sin perjuicio de lo que atañe al futuro cumplimiento del fallo, cuando cobre ejecutoria.

6º ORDENAR a la Secretaría de esta Corporación que conforme el cuadernillo de medidas cautelares (…)[[9]](#footnote-9) […]».

**II.4. Defensa**

II.4.1. El Ministerio[[10]](#footnote-10) propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, alegando que el Convenio 1004 de 2015, fue celebrado entre ACIT – Capítulo Casanare y el Municipio, por lo que corresponde al ente territorial rendir los informes sobre el asunto debatido.

Agregó que las pretensiones elevadas respecto del Ministerio, fueron excluidas en el auto admisorio de la demanda y, por lo tanto, los hechos a los cuales se contrae el asunto debatido son del resorte del Municipio.

II.4.2. El Municipio[[11]](#footnote-11) se opuso a la prosperidad de las pretensiones y adujo que la demanda carece del material probatorio necesario para respaldar la responsabilidad endilgada al ente territorial.

Afirmó que la Administración ha estado atenta a intervenir la malla vial, realizando actividades de mantenimiento y rehabilitación, de acuerdo con los recursos disponibles, en aras de ofrecer a la comunidad una mejor movilidad y seguridad en las vías urbanas del Municipio.

Puso de presente que el Convenio número 1004 de 2015 tiene por objeto el Plan Integrado de Movilidad Urbana y Rural -PIMUR, el cual se celebró bajo la modalidad de contratación directa, con plena observancia de la normativa vigente y bajo la veeduría ciudadana del Coordinador César Guevara. Además, periódicamente se han efectuado comités en los que el Consultor entrega a la Secretaría de Tránsito los informes relacionados con cada uno de los componentes.

En relación con el Contrato 1601 de 2015, destacó que existe acta del 8 de junio de 2016 en la que consta que algunos ítems no cumplen con las especificaciones del estudio; no obstante, en la misma fecha el contratista suscribió acta de compromiso, con el fin de llevar a cabo las respectivas correcciones y proseguir a la liquidación final.

Por último, citó jurisprudencia del Consejo de Estado acerca de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público y enfatizó en que no se dan los presupuestos, en el caso sub judice, para declarar su vulneración.

II.4.3. El señor Manuel Humberto Corredor[[12]](#footnote-12), en calidad de tercero con interés en las resultas del proceso, solicitó su desvinculación del proceso y manifestó que no existe menoscabo del patrimonio público por los contratos celebrados con el Municipio.

Explicó que participó en la ejecución del Convenio número 1004 de 2015, como contratista, en calidad de coordinador del proyecto, pero bajo dicha circunstancia no está llamado a responder por los hechos de la presente demanda.

Destacó que el objeto de dicho convenio fue el de desarrollar el diagnóstico y formulación del PIMUR, cuya acta de terminación se suscribió el 2 de marzo de 2016 y, actualmente, se encuentra en etapa de liquidación y preparación del proyecto de decreto municipal que corresponde presentar a la Alcaldía.

Mencionó que, en septiembre de 2016, la Secretaría de Tránsito expidió certificación de cumplimiento de las obras incluidas en el acta de compromiso al Contrato 1605 de 2015. Anexó copia de la liquidación del contrato de fecha de 19 de octubre de 2016.

Aseguró que todos los contratos y convenios a los que se alude en la demanda han sido necesarios para dar solución a los problemas de movilidad del Municipio.

II.4.4 La Asociación Colombiana de Ingenieros de Transporte y Vías y Profesiones Afines -ACIT-[[13]](#footnote-13) sostuvo que los Convenios 1004 y 1601 de 2015 fueron celebrados para atender las necesidades locales, acorde con la planeación propia de la contratación y conforme con la normativa vigente, por lo que, en su criterio, no existe menoscabo del patrimonio público ni inobservancia de la moralidad administrativa.

Expresó que los actores no cumplen con la obligación de probar los hechos, acciones y omisiones que alegan, habida cuenta que el material fotográfico aportado con la demanda no es idóneo para acreditar la transgresión de los derechos que atribuyen a la celebración de los aludidos contratos.

II.4.5. El Departamento[[14]](#footnote-14) manifestó que en virtud de la reforma constitucional sobre los recursos de las regalías, los ingresos para inversión se han reducido notoriamente; no obstante, y al amparo de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión –OCAD- departamental viabilizó y priorizó un proyecto para el mejoramiento de la malla vial de Yopal, con un presupuesto $32.916.317.310, para ejecutar en un período de 16 meses.

Alegó que no es responsable del mantenimiento de la malla vial de los municipios de su jurisdicción, toda vez que de acuerdo con los artículos 16, 17 y 19 de la Ley 105 de 30 de diciembre de 1993[[15]](#footnote-15), es a estos a los que les corresponde el mantenimiento de la malla vial, para lo cual cuentan con autonomía administrativa y financiera.

**II.5. Pacto de cumplimiento**

El 24 de enero de 2017 se llevó a cabo la audiencia pública prevista en el artículo 27 de la Ley 472, la cual se declaró fallida por inasistencia del Municipio[[16]](#footnote-16).

III.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal, mediante sentencia de 5 de julio de 2018, resolvió:

« […] 1º: DECLARAR probadas las excepciones de falta de legitimación material por pasiva propuestas por la NACIÓN (Ministerio de Transporte) y por MANUEL HUMBERTO CORREDOR CASTELLANOS, por lo expuesto en la motivación y DECLARAR no fundadas las demás excepciones invocadas por la pasiva.

2º DECLARAR vulnerados los derechos colectivos relativos a la seguridad pública (modalidad de movilidad en las vías urbanas de Yopal), prestación eficiente y oportuna de servicios públicos y desarrollo armónico de la ciudad capital de Casanare, por la problemática de expiración de vida útil de pavimentos y falta o insuficiencia de mantenimiento de los mismo en el contexto fáctico de esta sentencia identificado en la motivación, en lo esencial imputable a Yopal.

3º ORDENAR al MUNICIPIO DE YOPAL que realice las actividades, actuaciones y contrataciones a que haya lugar, para el cumplimiento de las medidas de fondo o definitivas señaladas en la motivación, consideración 5.4; el primero de los plazos allí fijados empezará a correr a partir de ejecutoria del fallo; los demás secuencial y consecutivamente.

4º ORDENAR la conformación de un comité de verificación tanto de medidas cautelares como de fondo, cuya integración, funcionamiento e informes periódicos se sujetarán a las reglas trazadas en la motivación (consideración 5.5).

5º DENEGAR las demás pretensiones de la demanda popular de la referencia […]».

Las medidas a que se refiere el numeral tercero transcrito son las siguientes:

« […] 5.4. Medidas de fondo exigibles a partir de la ejecutoria del fallo

5.4.1. El responsable será Yopal, sin perjuicio de que acuda por aplicación directa de la Constitución (principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad) al apoyo técnico, administrativo, presupuestal o financiero de Casanare, la Nación u otros órganos, entidades o dependencias, por su propia iniciativa y sin que para ello se requiere mandato judicial, ni esta sentencia genere obstáculo alguno.

5.4.2 Primera fase: estudios técnicos integrales: a partir de toda la evidencia de esa especie aportada al proceso, incluida pericia, Yopal deberá:

5.4.2.1 Realizar o profundizar el diagnóstico que le permita establecer qué estudios adicionales se requieren para establecer: i) estado actual de la malla vial urbana, con prioridad de los ejes viales principales (arterias, avenidas, calles, carreras y transversales de mayor movilidad), según las indicaciones del POT, el PIMUR y los demás instrumentos de planeación de la ciudad; ii) cuáles tramos que no serán objeto de intervención con obras de los proyectos de Casanare y de Yopal podrán mejorarse para movilidad segura, según requerimientos de flujos de tránsito actuales en horizonte de vida útil no menor a quince (15) años adicionales, mediante técnicas de pavimentación o repavimentación a nivel de mantenimientos preventivos y correctivos y, iii) cuáles de ellos -con idéntica delimitación- requieren medidas de rehabilitación estructural de pavimentos (sub bases, bases, coronas y capas de rodadura, etcétera), para lograr similares fines (movilidad segura), sin desperdiciar inversiones estatales. El diagnóstico deberá realizarse dentro de los (6) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia.

5.4.2.2 Adelantar el proceso de contratación que se necesite para obtener las consultorías y estudios técnicos y demás a que haya lugar, para obtener los objetivos y productos indicados en el ordinal 5.4.2.1. Plazo: hasta cuatro (4) meses subsiguientes al vencimiento que antecede.

5.4.2.3 Obtener los aludidos productos de consultoría integrales, señalados en los dos ordinales previos, evaluarlos y adoptar decisiones institucionales con plan de trabajo, prioridades motivadas para su ejecución, identificación de fuentes presupuestales y financieras, productos esperados en cada proyecto, plazos máximos de ejecución, rutas críticas y de actividades en paralelo y la información complementaria para el comité de verificación y el juez popular (resúmenes ejecutivos) que permitan hacer seguimiento y control.

La Administración tendrá que considerar la viabilidad de acudir a fuentes fiscales que distribuyan cargas a los propietarios y otros titulares de derechos sobre inmuebles beneficiarios de las inversiones públicas, tales como contribución de valorización y gravámenes por plusvalía, acorde con la legislación vigente; las decisiones que adopte tendrán que ser motivadas expresamente, divulgarse profusamente por los canales oficiales de libre acceso para la comunidad y darse a conocer en los informes al juez popular.

Plazo (todo el bloque 5.4.2.3): hasta dieciocho (18) meses que sigan al vencimiento del que precede.

5.4.3 Segunda fase. Obras públicas. Sin perjuicio de la conjunción de esfuerzos estatales que se indican para la primera fase, YOPAL deberá contratar y hacer ejecutar todos y cada uno de los proyectos de mantenimiento y de rehabilitación de estructuras de pavimentos y, en general, de la malla vial urbana de Yopal, con prioridad de los ejes viales de mayor demanda de flujo vehicular que señalen los estudios técnicos a que se refieren los ordinales anteriores.

Plazo: hasta cuatro (4) vigencias fiscales subsiguientes a la expiración del que se indica en el ordinal 5.4.2.3; en cada una de las tres (3) primeras deberá garantizarse apropiación presupuestal, fuente financiera y contratación de cuando menos un tercio (1/3) de los aludidos proyectos priorizados, medidos por metas físicas y valor de los contratos. Todos tendrán que culminarse a más tardar en dicha cuarta vigencia.

5.5 Comité de verificación. Reglas de funcionamiento e informes periódicos. Para constatar el avance de las actividades administrativas de ejecución de esta sentencia, así como de las medidas cautelares que se adoptan en auto separado, se integrará un comité de verificación así: i) alcalde, quien coordinará y presidirá; ii) gobernador de Casanare; iii) gerente o representante legal del IDURY; iv) un delegado de las veedurías ciudadanas que existan o se constituyan, cuyo objeto específico ataña a la problemática de movilidad vial urbana de Yopal, escogido por consenso entre sus representantes legales y los actores populares. A falta de acuerdo y con conocimiento de causa, lo asignará el juez popular; y v) el presidente de la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Casanare, o su delegado.

Los funcionarios estatales que opten por delegar tendrán que hacerlo en servidores públicos de planta del nivel directivo, sin perjuicio de las responsabilidades de control de la función delegada, acorde con el art. 211 de la Constitución.

El comité debe integrarse dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia; si en ese plazo no hubo acuerdo, el juez asignará el representante de las veedurías, con base en la lista de las registradas que le remitan el municipio de Yopal, la Gobernación de Casanare u otras autoridades competentes.

Deberá instalarse a más tardar en la segunda (2ª) semana de agosto de 2018 y rendir informes periódicos cada tres (3) meses, el inicial dentro de la primera semana de noviembre del año en curso; o cuando ocurran novedades que requieran intervención judicial más temprana.

El coordinador del comité, o dos (2) de los demás integrantes, podrán convocar a sesiones en que se deban tratar temas específicos, a otras personas, entidades u organizaciones que puedan ilustrar procesos decisorios o contribuir al control y seguimiento de las órdenes del fallo; estos invitados no tendrán voto en sus deliberaciones […]».

Del acervo probatorio el Tribunal encontró que es evidente el estado de deterioro de la malla vial del Municipio, pues si bien se han ejecutado algunas obras de mantenimiento, esto no ha brindado una solución integral a las deficiencias estructurales de los ejes viales de mayor demanda de movilidad, ocasionadas en el agotamiento de su vida útil o insuficiencia de las especificaciones técnicas, sumado al hecho de la falta de pavimentación de otras vías de acceso o salida de barrios y de interconexión con los ejes principales.

Aseguró que el estado actual de las vías del Municipio requiere intervenciones urgentes, pues de acuerdo con lo observado en la inspección judicial, existen grietas, huecos, piel de cocodrilo, evidencia de reparcheo, rotura de pavimento, deterioro en la estructura de las alcantarillas, ausencia de señalización vertical en varios cruces y de demarcación en piso.

Puso de presente que existen dos proyectos aprobados por el OCAD: (i) “Mejoramiento de la malla vial del municipio de Yopal – Departamento de Casanare – BPIN 2017005850027”, a cargo del Departamento y (ii) “Mejoramiento de la malla vial del municipio de Yopal – Departamento de Casanare – BPIN 2017850010006”, a cargo del Municipio.

Destacó que los pavimentos que existen en las vías urbanas agotaron su vida útil; las actividades de reparcheo y mantenimiento son paliativos de mínima eficacia; y los dos proyectos del OCAD para la recuperación de la malla vial resultan insuficientes.

Sobre este último asunto, concluyó que los dos proyectos del OCAD no resuelven “toda la problemática de la malla vial urbana de la que se ocupa este fallo”, por lo que estimó necesario adoptar “medidas complementarias para lograr ese objetivo”, precisando que “i) no dilucidará quién deba ser ejecutor de cada proyecto ni interferirá las decisiones de los OCAD acerca de esas temáticas, propias del núcleo de funciones de las autoridades administrativas, a quienes compete responder por acción o por omisión, sin que puedan acudir al velo de las providencias judiciales; y ii) tampoco estorbará los procesos decisorios técnicos, administrativos, presupuestales y financieros, que deban preceder, concurrir o suceder con las etapas de planeación, contratación, ejecución, recibo de productos y liquidación de tales proyectos y contratos, aspectos todos del exclusivo resorte de la Administración, bajo su responsabilidad”[[17]](#footnote-17).

En consecuencia, estimó procedente ordenar la elaboración de estudios técnicos integrales para un diagnóstico adecuado de la problemática y la ejecución de obras para la recuperación de la malla vial urbana.

Finalmente, señaló que no se encontró sustento para los cargos de menoscabo de la moralidad administrativa y del patrimonio público. No obstante, estimó procedente remitir copia de la actuación judicial a la Contraloría Departamental de Casanare, con el fin de que se adelanten las investigaciones pertinentes en relación con la posible responsabilidad fiscal de los demandados.

**IV.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO**

La parte actora impugnó la decisión[[18]](#footnote-18) con el fin de que se revocara el numeral tercero de la parte resolutiva de la sentencia impugnada.

Argumentó que no existe certeza de si los recursos provenientes del Sistema General de Regalías aprobados en agosto de 2017, cuyo monto es superior a $65.000.000.000., son suficientes para recuperar la malla vial del Municipio. Agregó que “dicho interrogante pudo haberse resuelto si verdaderamente se hubiese contado con unos estudios y diseños confiables que además individualizaran los tramos que realmente requieren de rehabilitación, construcción y cuáles solo mantenimiento, con prioridad de las vías principales”.

Alegó que de acuerdo con el informe presentado por el Departamento en el mes de abril de 2018[[19]](#footnote-19), las obras proyectadas en el Municipio abarcarían 30 kilómetros lineales, mientras que, del informe del Municipio[[20]](#footnote-20) se puede evidenciar que las áreas que se pretende intervenir “distan mucho de las proyectadas por la Gobernación”.

Agregó que el Municipio no allegó un balance del estado actual de la malla vial, ni hizo referencia en su informe a diseños o estudios técnicos con objetivos claros, los cuales resultan indispensables previo a la realización de las obras.

Sostuvo que, de la lista de tramos residenciales a intervenir por parte del Municipio, no se observa un beneficio real que contribuya a la solución de la problemática, por el contrario, se demuestra la improvisación del ente territorial en la proyección de obras y la ausencia de una priorización de vías de alto flujo vehicular.

Insistió en la falta de claridad en criterios de priorización de obras, como lo respalda la prueba pericial decretada en el proceso y las consideraciones consignadas por el a quo en la providencia que decretó medidas cautelares el 1º de marzo de 2018.

Junto con el recurso, la parte actora aportó prueba en medio magnético del documento denominado “Construcción de pavimento rígido en vías urbanas de bajo tránsito”, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte, con el que pretende demostrar que el costo para la construcción de una vía de 100 metros de longitud por 7 metros de ancho es de $135.000.000, de lo cual infiere que el costo de las obras que propone el Municipio ascenderían a la suma de $21.000.000.

Por tal razón, sostiene que la sentencia de primer grado “estaría permitiendo la ejecución de tan importantes recursos públicos, especialmente en lo que tiene que ver con Yopal, a sabiendas que dicha entidad actualmente no cuenta con soportes confiables para desarrollar el proyecto de rehabilitación de la malla vial urbana, como tampoco ha elaborado un balance o diagnóstico que le permita discriminar… cuáles vías son prioritarias para dicha inversión”, sin contar con un soporte técnico que garantice la correcta inversión de más de $65.000.000.000.

Por último, solicita que “[…] se revoque el ordinal 3º de la providencia recurrida y, en su lugar, se ordene a la Alcaldía de Yopal que, además de presentar los diseños y estudios técnicos con detalle de la correcta y oportuna ejecución de los recursos aprobados por el OCAD Municipal en octubre de 2017, priorice la inversión en las vías principales o de alto flujo vehicular, considerando además las alternativas que presenten mejor relación costo – beneficio, con prevalencia del interés general… sin necesidad de acudir a otras fuentes fiscales […]”.

V.- ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

- En providencia de 13 de agosto de 2018[[21]](#footnote-21), se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, se tuvo como prueba el documento “Construcción de pavimento rígido en vías urbanas de bajo tránsito”, aportados junto con el recurso y se corrió traslado del mismo a las partes.

- Por auto de 4 de septiembre de 2018[[22]](#footnote-22), se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión. El actor popular OROMAIRO AVELLA BALLESTEROS radicó oportunamente escritos visibles a folios 1276 y 1289; sin embargo, las pruebas documentales que aportó con los mismos, fueron extemporáneas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 327 del CGP[[23]](#footnote-23). El 3 de octubre de 2018 radicó escrito extemporáneo de “ampliación de alegatos de conclusión”[[24]](#footnote-24).

Los terceros interesados presentaron alegaciones, en escrito visible a folio 1284[[25]](#footnote-25).

- Mediante proveído de 30 de noviembre de 2018, se decretaron pruebas de oficio.

**VI.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

La acción popular, prevista en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas.

Esta acción es el mecanismo jurídico que tiene la comunidad afectada, para que de forma rápida y sencilla se proceda a ordenar la protección de sus derechos colectivos, cuando han sido vulnerados o amenazados.

Cuestión previa

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 207 del CPACA[[26]](#footnote-26), agotada cada etapa del proceso, “(…) el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrean nulidades (…)”. En consecuencia y con miras a sanear cualquier posible nulidad, la Sala estima necesario hacer claridad sobre el decreto de medidas cautelares en primera instancia.

El Tribunal, en la parte motiva de la sentencia, indicó:

« […] El fallo de ahora se limitará a deducir efectos de esos compromisos administrativos voluntarios y el Tribunal adoptará medidas cautelares (por separado) para preservar la necesaria coordinación entre la gestión de las dos autoridades en aras de lograr los fines de salvaguarda de derechos e intereses colectivos. Similar enfoque se aplicó en las dos instancias en otro conocido proceso popular, relativo al servicio de acueducto de Yopal.

(…)

5.3 Medidas cautelares. Pese a que el Tribunal se ha apartado motivadamente y en ejercicio de la autonomía judicial que garantiza la Constitución de la posición del superior funcional, por las razones que se han indicado en otras providencias acorde con las cuales no se identifican sólidos motivos para tener por quebrantado el debido proceso y, por el contrario, se señalan soluciones instrumentales de fácil aplicación para sortear rápidamente la discusión en segundo grado de las órdenes preventivas sin tenerse que esperar a la suerte de las imposiciones de fondo o definitivas, esta vez, en aras de la celeridad y para precaver que eventuales declaratorias de nulidad procesal difieran el cumplimiento de las órdenes con desmedro del interés público concernido, proveerá algunas nuevas por separado en cuadernillo de medidas y al tiempo con la sentencia; parte de la fundamentación reproducirá fragmentos de la motivación de esta.

La suspensión de actuaciones contractuales, todavía vigente, será levantada; las autoridades de Casanare y Yopal deberán coordinar los trabajos de manera que no se estorben unos a otros durante su ejecución, ni paralicen la movilidad urbana en la capital, aspectos que se controlarán en la anunciada cuerda separada de medidas cautelares […]». (Destacado fuera del texto).

Con fundamento en lo anterior, el a quo, en providencia separada y concomitante con el fallo, resolvió decretar medidas cautelares, consistentes en ordenar al Departamento y al Municipio, que dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia, adopten las determinaciones de su competencia para continuar con las etapas de contratación, ejecución y recibo de productos previstos en el proyecto de obras públicas “Mejoramiento de la Malla Vial del Municipio de Yopal – Departamento de Casanare”, aprobados por el OCAD municipal (BPIN 2017005850027) y el OCAD departamental (BPIN 2017850010006).

Adicionalmente, dispuso que el Municipio realizara las actividades, diagnóstico y trabajos públicos de mantenimiento correctivo de los ejes viales principales de la malla urbana, que se indican en el numeral tercero de la motivación de la providencia.

Al respecto, cabe resaltar que esta Sala, mediante sentencia de 22 de febrero de 2018[[27]](#footnote-27), dispuso instar al Tribunal Administrativo de Casanare, con el fin de que acogiera las consideraciones allí expuestas relacionadas con las normas que rigen las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos colectivos.

En tal sentido, se explicó que de acuerdo con lo preceptuado en las leyes 472 y 1437 (CPACA), no es procedente el decreto de medidas cautelares concomitante con la sentencia, sea que se dicten en la misma providencia o en cuaderno separado como sucedió en el caso sub lite. Lo anterior, habida consideración de la misma naturaleza de las medidas cautelares, las cuales están concebidas como instrumentos para proteger, de manera provisional y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso.

En la mencionada sentencia, la Sala sostuvo:

« […] [L]as medidas cautelares al interior de la acción popular se encuentran reguladas por el artículo 25 de la Ley 472, el cual le otorga la facultad al Juez constitucional para que, de oficio o a petición de parte, adopte “las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado”.

Por su parte, el CPACA, en su artículo 229 previó que las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos colectivos se regirán por lo dispuesto en el Capítulo XI ibidem.

En consecuencia, en atención a la existencia de dos normativas que regulan lo relacionado con las medidas cautelares al interior de las acciones populares, la Sala ha precisado reiteradamente que ambas disposiciones deben ser interpretadas de manera armónica, más aún si se tiene en cuenta que lo ordenado por el CPACA no pone en riesgo las garantías ya otorgadas por la Constitución y la Ley 472 para la protección de los derechos colectivos.

De la lectura del artículo 229 del CPACA, la Sala observa que las medidas cautelares tienen como fin “proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”.

Lo precedente, pone de manifiesto que las medidas cautelares en la acción popular son transitorias y, en los eventos en que el juez decida en la sentencia, adoptarlas como definitivas, como es el caso, la verificación de su cumplimiento, ya no debe estar supeditada a lo que disponga en los autos emitidos con ocasión de la cautela sino a lo que se ordene en el fallo, pues las decisiones que allí se toman desplazan las actuaciones que se surten con ocasión de la medida preventiva, más aún si se tiene en cuenta que pueden ser modificadas o, incluso, revocadas por el juez de segunda instancia en sede de apelación.

Lo anterior se corrobora en el hecho de que, pese a que la Sala concuerda con las órdenes dictadas en la sentencia, difiere en relación con la indeterminación del plazo, razón por la que resultaría necesario modificarlo, no obstante, en esta instancia ya sería inocuo, por cuanto el Tribunal realizó la verificación del cumplimiento en un trámite en cuaderno separado y concomitante al curso normal del proceso, en el cual las obligadas presentaron informe respecto del acatamiento de las decisiones, de cuyas diligencias no se dio cuenta al juez de segunda instancia.

(…)

La Sala considera que la situación planteada reviste suma importancia, pues, se reitera, que en la sentencia proferida al interior de una acción popular, el Juez debe resolver la controversia y adoptar medidas definitivas que, en caso de ser apeladas, deben ser revisadas por el superior jerárquico, en aras de garantizar el derecho a la doble instancia, razón por la que carece de toda técnica jurídica la emisión de medidas cautelares en la misma, pues estas son de carácter provisional o transitorio.

A juicio de la Sala, el hecho de dictar medidas cautelares al interior de una sentencia, vulnera el derecho al debido proceso y a la doble instancia de la autoridad obligada, pues el trámite de apelación del auto que decreta una medida cautelar difiere del previsto para la apelación de sentencia, en tanto que en el primer evento la alzada se resuelve de plano y en el segundo se debe admitir el recurso y correr traslado del mismo a las partes y al Ministerio Público, lo cual resulta aún más dispendioso. Lo anterior, aunado al hecho de que hace ilusorio un pronunciamiento en segunda instancia, tal como ocurrió en el presente caso.

La Sala destaca que, si bien, el objeto de la acción popular es el amparo de los derechos colectivos, en cuyo trámite se debe observar la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el Juez también está obligado a velar por el respeto del debido proceso, garantías procesales y el equilibrio entre las partes, lo cual no se advirtió en el trámite de la presente acción popular[[28]](#footnote-28). […]». (Resaltado fuera del texto).

En esta ocasión la Sala prohíja en su totalidad el anterior pronunciamiento y añade las siguientes consideraciones pertinentes para la comprensión de la decisión que se adoptará respecto de las medidas cautelares decretadas por el Tribunal.

Acerca de la naturaleza preventiva y provisional de las medidas cautelares, vale la pena resaltar lo mencionado por la Corte Constitucional en la sentencia C- 379 de 2004, en la cual afirmó:

« […] Para la Corte, las medidas cautelares, son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada. Por ello, esta Corporación señaló, en casos anteriores, que estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido[[29]](#footnote-29) […]». (Resaltado fuera del texto).

Y en cuanto a la garantía del debido proceso que debe existir en el decreto de medidas cautelares por parte del juez, esa Corporación también sostuvo:

« […] [L]os instrumentos cautelares, por su naturaleza preventiva, pueden llegar a afectar el derecho de defensa y el debido proceso, en la medida en que restringen un derecho de una persona, antes de que ella sea condenada en un juicio. Existe pues una tensión entre la necesidad de que existan mecanismos cautelares, que aseguren la efectividad de las decisiones judiciales, y el hecho de que esos mecanismos pueden llegar a afectar el debido proceso, en la medida en que se imponen preventivamente, antes de que el demandado sea derrotado en el proceso [[30]](#footnote-30)[…]». (Resaltado fuera del texto).

Así pues, la esencia de las medidas cautelares pugna con el carácter concluyente que tiene la sentencia, en razón a que la finalidad de aquellas es proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, para lo cual puede eventualmente restringirse el derecho de una persona, pero solo hasta que sea vencida en el proceso, pues siendo así desaparece la razón de ser de “lo provisional” y se da paso a unas órdenes definitivas.

Ahora, podría argumentarse que como la sentencia de primera instancia puede ser impugnada, la parte a la que se le impone una medida cautelar concomitante con la sentencia condenatoria, aún no ha sido vencida en el proceso y habría lugar a mantener dicha medida o proferir nuevas; sin embargo, se insiste, ello no se acompasa con el carácter provisional de las medidas provisionales, por lo cual, si el juez ya profirió sentencia con órdenes definitivas, carece de todo sentido decretar paralelamente provisionales, desplazándose la competencia para ello al juez de la apelación; ello bajo la previsión normativa de que las medidas cautelares pueden decretarse en cualquier estado del proceso[[31]](#footnote-31).

De manera que para la Sala no es admisible la postura del a quo, según la cual es necesario “señalar soluciones instrumentales de fácil aplicación para sortear rápidamente la discusión en segundo grado de las órdenes preventivas, sin tenerse que esperar a la suerte de las imposiciones de fondo o definitivas”, como si la protección del derecho dependiera de “la suerte de las imposiciones de fondo” y no del examen de legalidad que efectúa el superior funcional, en orden a establecer la correspondencia del fallo de primer grado con el ordenamiento jurídico, cuestión no menor, que atañe directamente con la preservación del Estado de Derecho, el respeto a las garantías judiciales y la protección del derecho al debido proceso.

Siendo ello así, al proferir sentencia estimatoria de las pretensiones, el juez de la acción popular en primer grado debe ceñirse a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 y limitarse a imponer «órdenes de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible».

De acuerdo con este razonamiento, sería del caso adoptar una decisión frente las providencias de 5 de julio, 29 de noviembre y 14 de diciembre de 2018, mediante las cuales el Tribunal se pronunció sobre las medidas cautelares concomitantes con la sentencia apelada, de no ser porque dichas medidas actualmente carecen de objeto como se explica a continuación.

Según las actas núms. 4 de 20 de septiembre de 2018 del OCAD Municipal[[32]](#footnote-32) y 055 de 4 de octubre de 2018 del OCAD Departamental[[33]](#footnote-33), los proyectos del OCAD tanto del Departamento como del Municipio se encuentran con “recursos liberados”, debido a que transcurrieron más de seis (6) meses desde la aprobación del proyecto, sin que se hayan verificado los requisitos para su ejecución e iniciado los procesos de contratación, por lo que los recursos que habían sido aprobados para el mantenimiento de la malla vial fueron redirigidos a la financiación de otros proyectos.

Aclarado lo anterior y no observándose causal de nulidad que invalida lo actuado, la Sala procede a desatar la impugnación de la parte actora.

El problema jurídico

A juicio del recurrente, no existe certeza de si los recursos provenientes del Sistema General de Regalías aprobados por el Departamento y el Municipio para la recuperación de la malla vial son suficientes para dicho fin, en atención a que no se cuenta con estudios y diseños técnicos que permitan precisar qué tramos exigen rehabilitación y construcción, y qué tramos requieren solo mantenimiento, así como cuáles vías deben ser priorizadas, debido a su alto impacto en la movilidad. Ello, en su criterio, pone en riesgo la debida ejecución de los recursos aprobados por el OCAD departamental y municipal, por lo que debe ordenarse al Municipio que, “además de presentar los diseños y estudios técnicos con detalle de la correcta y oportuna ejecución de los recursos aprobados por el OCAD Municipal en octubre de 2017, priorice la inversión en las vías principales o de alto flujo vehicular, considerando además las alternativas que presenten mejor relación costo – beneficio, con prevalencia del interés general… sin necesidad de acudir a otras fuentes fiscales”.

Para efectos de resolver el problema planteado, la Sala se referirá brevemente a la destinación de los Recursos del Sistema General de Regalías y su aplicación en el caso concreto.

Sistema General de Regalías

El Acto Legislativo 05 de 2011[[34]](#footnote-34) constituyó el Sistema General de Regalías -SGR-, en el que se estableció, entre otros asuntos, la causación de regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, la destinación de los recursos percibidos de dicha explotación, y el derecho de participación de las entidades territoriales en la distribución de estos recursos. El Acto delegó en la ley la concreción de ciertos aspectos del funcionamiento del SGR.

En cumplimiento de lo anterior, el Congreso de la República promulgó la Ley 1530 de 17 de mayo de 2012[[35]](#footnote-35), “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, cuyo objeto consistió determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables.

En el artículo 3º de la citada Ley se establecen los Órganos del Sistema General de Regalías así:

«Artículo 3°. Órganos. Son órganos del Sistema General de Regalías la Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Minas y Energía, así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y los órganos colegiados de administración y decisión, todos los cuales ejercerán sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por la presente ley».

Forman parte del Sistema General de Regalías los órganos colegiados de administración y decisión –OCAD-[[36]](#footnote-36), los cuales tienen a su cargo la responsabilidad de definir los proyectos de inversión que se financien con los recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos[[37]](#footnote-37). Su funcionamiento fue delegado por el Legislador a la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías[[38]](#footnote-38), la cual expidió el Acuerdo 4 de 25 de mayo de 2012[[39]](#footnote-39) y posteriormente el Acuerdo 0036 de 25 de enero de 2016[[40]](#footnote-40). Este último adoptó el reglamento de los OCAD y en el artículo 1º previó:

«Artículo 1º. Naturaleza e integración. Los OCAD del SGR son órganos sin personería jurídica que desempeñan funciones públicas en los términos establecidos en la Constitución Política, la ley, el reglamento y lo señalado por la Comisión Rectora. Son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del SGR, así como de evaluar, viabilizar, priorizar, aprobar, designar su ejecutor y la instancia encargada de contratar la interventoría, de conformidad con lo previsto en la Ley 1530 de 2012.

Los OCAD están integrados por representantes del gobierno nacional, departamental y municipal o distrital. Para el caso del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación cuenta con representantes de las universidades públicas y privadas.

Estos órganos colegiados contarán con una Secretaría Técnica y un Presidente, y se regirán en lo pertinente por el presente acuerdo.

Parágrafo 1º. Todos los miembros de los OCAD actuarán ad honórem.

Parágrafo 2º. El Departamento Nacional de Planeación, en el marco de sus competencias relacionadas con el SGR, podrá adoptar medidas que le permitan implementar una estrategia subregional de acompañamiento y apoyo a las entidades territoriales y a los OCAD, en desarrollo de lo señalado por la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país", que forma parte integral de la mencionada ley». (Resaltad fuera del texto).

Los OCAD se conforman a nivel municipal y departamental. Sus decisiones se adoptan mediante acuerdos suscritos por el Presidente y el Secretario Técnico y son expedidos dentro de los dos (2) días siguientes a la suscripción del acta correspondiente[[41]](#footnote-41). Dichos acuerdos se publican en el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas -SUIFP- y se notifican a las entidades públicas designadas ejecutoras y a las instancias designadas para adelantar la contratación de la interventoría.

Es oportuno señalar, para el asunto que se debate en el sub lite, que los recursos correspondientes a los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Compensación Regional y de Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías, se ejecutan a través de la financiación de proyectos de inversión previamente viabilizados y registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, aprobados por el OCAD[[42]](#footnote-42).

Los proyectos de inversión se formulan en un ciclo que consta de tres etapas: (i) viabilización y registro en el Banco de Programas y Proyectos de inversión; (ii) priorización y aprobación; y (iii) ejecución, monitoreo, seguimiento, control y evaluación[[43]](#footnote-43).

Se destaca frente a la etapa de ejecución de los proyectos de inversión, lo señalado en el artículo 2.2.4.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 26 de mayo de 2015[[44]](#footnote-44):

« […] Artículo 2.2.4.1.1.6.1. (…) Los proyectos de inversión aprobados por los órganos colegiados de administración y decisión requerirán para su ejecución e inicio de procesos de contratación, el pleno cumplimiento de los lineamientos y requisitos definidos para tales efectos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. La certificación del cumplimiento de los requisitos previos al inicio de la ejecución será responsabilidad de la secretaría técnica del órgano colegiado de administración y decisión que haya aprobado el mayor monto de recursos del SGR.

Si a los seis (6) meses de la aprobación del proyecto el ejecutor no ha cumplido los requisitos previos al inicio de la ejecución y no cuenta con el respectivo certificado de cumplimiento expedido por la Secretaría Técnica, los recursos aprobados para el proyecto deben ser liberados […]».

De acuerdo con la citada disposición, si han transcurrido más de seis (6) meses desde la aprobación del proyecto y no se han cumplido los requisitos para su ejecución e inicio de procesos de contratación, la Secretaría Técnica debe proceder a liberar los recursos aprobados.

Precisado lo anterior, procede la Sala a examinar el material probatorio relevante para desatar la controversia propuesta por el recurrente.

Lo probado en el proceso

1. En el expediente quedó acreditado que el Municipio ha celebrado sendos contratos para el mejoramiento de la malla vial del Municipio, entre ellos:

Convenio de Cooperación 1004 de 2015, cuyo objeto fue: “Aunar esfuerzos para desarrollar el diagnóstico y formulación del Plan Integrado de Movilidad Urbana y Rural de Yopal – PIMUR”, el cual se encuentra ejecutado en un 100%[[45]](#footnote-45);

Contrato de Consultoría 754 de 2013, cuyo objeto consistió en: “Realizar a todo costo diagnóstico de la señalización vial del casco urbano, corregimientos de Morichal, Tilodirán, La Chaparrera, y las vías que conducen a Tacarimena, La Calceta, y Matepantano del Municipio de Yopal”, y que cuenta con acta de liquidación de agosto de 2013[[46]](#footnote-46);

Convenio de Cooperación 1601 de 2015, para el mantenimiento del sistema de semaforización;

Contrato 1254 de 2012 sobre señalización horizontal y vertical;

Contrato 1455 de 2013 sobre demarcación y señalización vial horizontal y vertical;

Contrato 1180 de 2013 sobre adquisición de insumos para mantenimiento de puntos semafóricos y comparenderas electrónicas; y

Contrato 1584 de 2014 sobre fortalecimiento del sistema de semaforización y mantenimiento correctivo a 26 intersecciones semaforizadas.

2. El 25 de agosto de 2017 se llevó a cabo inspección judicial[[47]](#footnote-47), con el fin de verificar el estado físico de los pavimentos y demás elementos estructurales de la malla vial, en las vías principales del Municipio. En la diligencia se logró constatar el estado generalizado de deterioro de la malla vial. Durante el recorrido se observó la existencia de desperfectos denominados piel de cocodrilo, grietas, huecos, rotura de pavimento, deterioro en la estructura de las alcantarillas y ausencia de señalización vertical en varios cruces.

De la anterior diligencia, el perito designado en el proceso remitió un informe acerca de las conclusiones, con anexo técnico sobre los daños encontrados, destacando la contracción del concreto asfáltico y la deformación sobre la mezcla, así como el descascaramiento o desprendimiento de la capa asfáltica superficial y la desintegración total de la carpeta asfáltica[[48]](#footnote-48).

Con base en los informes presentados por los demandados, se requirió al perito para que señalara los alcances técnicos de los dos proyectos de intervención de la malla vial, frente a lo cual manifestó que “si bien los tramos presentados cubren las vías de mayor circulación, no se cubre la totalidad de la malla vial; es decir, soluciona el problema parcialmente (…). Tomando en cuenta la cantidad de vías a mejorar, 134 tramos de la Alcaldía y 27 tramos de la Gobernación, se sugiere una concertación y coordinación entre la Alcaldía y la Gobernación (…).”[[49]](#footnote-49)

3. En la audiencia de pruebas llevada a cabo el 23 de noviembre de 2017[[50]](#footnote-50), el Tribunal solicitó al Departamento y al Municipio rendir un informe acerca de los proyectos de infraestructura vial urbana que cuentan con financiación de recursos aprobados por el OCAD.

En respuesta:

El Departamento remitió informe acerca del proyecto denominado “Mejoramiento de la Malla Vial del Municipio de Yopal, departamento de Casanare”, que fue aprobado por el OCAD Departamental mediante Acuerdo 043 de 10 de agosto de 2017[[51]](#footnote-51), con número BPIN 2017005850027, por un valor de $32.916.317.309.[[52]](#footnote-52)

El Municipio allegó un informe suscrito por la Secretaría de Obras Públicas acerca del proyecto municipal de infraestructura vial urbana[[53]](#footnote-53). El proyecto sería financiado con los recursos aprobados mediante Acuerdo 003 de 23 de octubre de 2017 del OCAD Municipal con número BPIN 2017850010006, por valor de $32.569.484.087.

4. Mediante proveído de 30 de noviembre de 2018[[54]](#footnote-54), el Consejero sustanciador del proceso ordenó oficiar al Municipio de Yopal con el fin de que remitiera un informe acerca del estado actual de los proyectos de inversión, aprobados por el OCAD, que están previstos para el mejoramiento de la malla vial del Municipio, con sus respetivas actas y resoluciones.

En respuesta, el Municipio señaló que en la actualidad adelanta la etapa precontractual del proyecto que tiene por objeto la “pavimentación de la red vial urbana en las comunas 1, 3, 4 y 5”, mediante licitación pública MYCA-SOP-LP-014-2018, aprobada por el Departamento Nacional de Planeación[[55]](#footnote-55).

Explicó que, para poder hacer uso de los recursos del SGR para el nuevo proyecto (BPIN 2018850010004), fue necesario “desaprobar el proyecto inicial” (BPIN 2017850010006).

Agregó que el nuevo proyecto viene a ser complementario respecto del proyecto del Departamento de Casanare – BPIN 2017005850027.

Añadió que:

« […] Al realizar la construcción de pavimentos nuevos en vías locales, “se genera mayor conectividad del centro del Municipio con los barrios de todas las comunas, haciendo uso así de diferentes recorridos o rutas, ya que se presentan mayores opciones de viaje por la oferta de diferentes infraestructuras”.

(…)

La construcción de pavimentos nuevos técnicamente soportada ofrece al Municipio un índice de servicio con periodos entre 10 y 30 años en buenas condiciones, siempre y cuando se realicen los mantenimientos rutinarios y periódicos adecuados.

(…)

Es de resaltar que el Municipio está cumpliendo con atender la malla vial pavimentada mediante el proyecto OCAD (…); comoquiera que indiscutiblemente van a quedar tramos de vías por mejorar de la malla vial pavimentada, dichas vías van a ser intervenidas al igual que toda la malla vial pavimentada del Municipio, mediante el esquema de administración directa, con labores de mantenimiento preventivo y correctivo que encabeza la Secretaría de Obras Públicas (…) con el que se pretende recuperar dicha estructura en los meses de noviembre y diciembre de 2018 y, principalmente, en enero, febrero, marzo y abril de 2019 […]»

Con el informe, el Municipio allegó acta núm. 5 de 2 de noviembre de 2018 del OCAD Municipal y Acuerdo núm. 5 de la misma fecha, mediante el cual se viabiliza, prioriza y aprueba el proyecto de inversión “Pavimentación de la red vial urbana en las comunas 1, 3, 4 y 5 del Municipio de Yopal”, código BPIN 2018850010004, por valor de $32.919.953.746.

También aportó el “Informe de Gestión de Vías Urbanas 2018”.[[56]](#footnote-56)

Análisis de la Sala

Del análisis del acervo probatorio, la Sala destaca que le asiste razón al recurrente al afirmar que no se cuenta con un estudio técnico que permita determinar cuáles son las vías de la malla vial urbana del Municipio que requieren prioridad en rehabilitación y construcción y cuáles solo mantenimiento, así como tampoco se tiene certeza sobre la disponibilidad de recursos para este fin.

Al respecto, se tiene que el informe que se allegó como respuesta del auto de pruebas decretado en esta instancia se refiere a la “gestión de las vías urbanas” del Municipio, el cual contiene el listado de los sectores priorizados.

En consecuencia, para la Sala asistió razón al a quo al ordenar la elaboración de los estudios técnicos con miras a establecer:

i) El estado actual de la malla vial urbana, con prioridad de los ejes viales principales (arterias, avenidas, calles, carreras y transversales de mayor movilidad), según las indicaciones del POT, el PIMUR y los demás instrumentos de planeación del Municipio;

ii) Los tramos que no están incluidos en los programas de rehabilitación de la malla que adelantan el Departamento y el Municipio y que requieren pavimentación o repavimentación; y

iii) Los tramos que no están incluidos en los programas de rehabilitación de la malla que adelantan el Departamento y el Municipio y que requieren medidas de rehabilitación estructural de pavimentos.

De manera que en lo que concierne al argumento del recurrente acerca de la no certeza de la disponibilidad de recursos para la recuperación de la malla vial del Municipio y la ausencia de “estudios y diseños confiables” que individualicen “los tramos que realmente requieren de rehabilitación, construcción y cuáles solo mantenimiento, con prioridad de las vías principales”, se observa que, precisamente, la sentencia de primera instancia ordenó al Municipio realizar los estudios técnicos pertinentes.

Ahora bien, comoquiera que la Sala pudo determinar, a través de la prueba de oficio decretada en esta instancia y del acceso a las páginas web oficiales de la Gobernación de Casanare[[57]](#footnote-57) y del Municipio de Yopal[[58]](#footnote-58), que los proyectos del OCAD de ambos entes territoriales se encuentran con “recursos liberados”, debido a que transcurrieron más de seis (6) meses desde la aprobación del proyecto, sin que se hayan verificado los requisitos para su ejecución e iniciado los procesos de contratación, es necesario modificar los literales i) y ii) del numeral 5.4.2.1 del fallo de primera instancia, para indicar que los tramos en comento son los que resulten excluidos del nuevo proyecto de inversión que tiene por objeto la “Pavimentación de la red vial urbana en las comunas 1, 3, 4 y 5 del Municipio de Yopal”, código BPIN 2018850010004, por valor de $32.919.953.746.

Por las consideraciones anteriores, la Sala no halla mérito para revocar las órdenes contenidas en la sentencia apelada, pues, examinadas en conjunto, permiten concluir que son suficientes para satisfacer el objeto de la presente acción popular, esto es, el mantenimiento y rehabilitación de la malla vial del Municipio[[59]](#footnote-59), con prioridad en los ejes de mayor demanda, aunado al hecho de que se otorga a la Administración municipal plazos razonables para su cumplimiento y pautas concretas para su ejecución.

La decisión

- Respecto de la sentencia apelada:

La Sala modificará el numeral 3º de la parte resolutiva de la sentencia apelada, en lo que concierne al cumplimiento de las medidas de la consideración 5.4.2.1 de la misma providencia, la cual quedará así:

«5.4.2.1 Realizar o profundizar el diagnóstico que le permita establecer qué estudios adicionales se requieren para determinar:

i) El estado actual de la malla vial urbana, con prioridad de los ejes viales principales (arterias, avenidas, calles, carreras y transversales de mayor movilidad), según las indicaciones del POT, el PIMUR y los demás instrumentos de planeación del Municipio;

ii) Los tramos que no están incluidos en los programas de rehabilitación de la malla vial, que adelantan el Departamento y el Municipio, este último en el proyecto “Pavimentación de la red vial urbana en las comunas 1, 3, 4 y 5 del Municipio de Yopal”, código BPIN 2018850010004, y que requieren pavimentación o repavimentación; y,

iii) Los tramos que no están incluidos en los programas de rehabilitación de la malla vial que adelantan el Departamento y el Municipio, este último en el proyecto “Pavimentación de la red vial urbana en las comunas 1, 3, 4 y 5 del Municipio de Yopal”, código BPIN 2018850010004, y que requieren medidas de rehabilitación estructural de pavimentos (sub bases, bases, coronas y capas de rodadura, etcétera), para lograr similares fines (movilidad segura).

El diagnóstico deberá realizarse dentro de los (6) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia».

En lo demás, se confirmará la sentencia apelada.

- Respecto de las decisiones concernientes a las medidas cautelares

La Sala instará al Tribunal para que, en adelante, tenga en cuenta las consideraciones expuestas en la presente providencia en relación con la improcedencia de decretar medidas cautelares concomitantes con la sentencia que resuelve de fondo la acción popular.

En mérito de 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:**

**PRIMERO: MODIFÍCASE** el numeral 3º de la parte resolutiva de la sentencia apelada, en lo que concierne al cumplimiento de las medidas de la consideración 5.4.2.1 de la misma providencia, la cual quedará así:

«5.4.2.1 Realizar o profundizar el diagnóstico que le permita establecer qué estudios adicionales se requieren para determinar:

i) El estado actual de la malla vial urbana, con prioridad de los ejes viales principales (arterias, avenidas, calles, carreras y transversales de mayor movilidad), según las indicaciones del POT, el PIMUR y los demás instrumentos de planeación del Municipio;

ii) Los tramos que no están incluidos en los programas de rehabilitación de la malla vial, que adelantan el Departamento y el Municipio, este último en el proyecto “Pavimentación de la red vial urbana en las comunas 1, 3, 4 y 5 del Municipio de Yopal”, código BPIN 2018850010004, y que requieren pavimentación o repavimentación; y,

iii) Los tramos que no están incluidos en los programas de rehabilitación de la malla vial que adelantan el Departamento y el Municipio, este último en el proyecto “Pavimentación de la red vial urbana en las comunas 1, 3, 4 y 5 del Municipio de Yopal”, código BPIN 2018850010004, y que requieren medidas de rehabilitación estructural de pavimentos (sub bases, bases, coronas y capas de rodadura, etcétera), para lograr similares fines (movilidad segura).

El diagnóstico deberá realizarse dentro de los (6) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia».

**SEGUNDO:** En lo demás, **CONFÍRMASE** la sentencia impugnada.

**TERCERO: ÍNSTASE** al Tribunal Administrativo de Casanare para que, en adelante, tenga en cuenta las consideraciones expuestas en la presente providencia en relación con la improcedencia de decretar medidas cautelares concomitantes con la sentencia que resuelve de fondo la acción popular.

**CUARTO: REMÍTASE** copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, para los efectos del artículo 80 de la Ley 472.

**QUINTO:** Comuníquese esta decisión a las partes y envíese el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 9 de mayo de 2019.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**Presidente**

**Salva Voto**

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

**ACCIÓN POPULAR – Salvamento de voto / EJECUCIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA VIAL - No es un derecho colectivo y, por ende, no es susceptible de protección a través de la acción popular.**

A mi juicio, solo si de la solicitud respectiva se deprende que el tema de la infraestructura vial implica un riesgo, amenaza o vulneración del derecho colectivo a la seguridad pública, será procedente ordenar una medida en relación con ella, pero única y exclusivamente con el fin de proteger tal derecho, pues, como tal, la ejecución de obras de infraestructura vial no constituye un derecho de dicha naturaleza.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 88 / LEY 472 DE 1998

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Bogotá, D. C., cuatro (4) de junio de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 85001-2333-000-2016-00197(SV)**

**Actor: JAIRO ERNESTO PINTO RINCÓN Y OTRO**

**Demandado: MUNICIPIO DE YOPAL**

**SALVAMENTO DE VOTO**

De manera respetuosa me permito señalar las razones de mi disenso frente a lo resuelto por la mayoría de la Sala en la sentencia de 9 de mayo de 2019, mediante la cual modificó el numeral 3º y confirmó en lo demás la sentencia de 5 de julio de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare. Sobre el particular señalo lo siguiente:

En la sentencia de primera instancia, el Tribunal declaró vulnerados, entre otros derechos, el que denominó *“desarrollo armónico de la ciudad capital de Casanare, por la problemática de expiración de vida útil de pavimentos y falta o insuficiencia de mantenimiento de los mismos”*, y en su numeral 3º ordenó que el municipio de Yopal realice las actividades, actuaciones y contrataciones a que haya lugar, para el cumplimiento de las medidas de fondo o definitivas señaladas en la parte motiva de dicha providencia (contenidas en su numeral 5.4). Estas medidas se refieren a realizar o profundizar un diagnóstico que permita definir qué estudios adicionales se requieren para establecer el estado actual de la malla vial urbana del municipio de Yopal, con prioridad de los ejes viales principales; adelantar el proceso de contratación necesario para obtener las consultorías y estudios técnicos a que haya lugar; y contratar y ejecutar todos los proyectos de mantenimiento y rehabilitación de estructuras de pavimentos y, en general, de la malla vial urbana de la citada entidad territorial.

La mayoría de la Sala estimó pertinente efectuar unas modificaciones al numeral 3º de la parte resolutiva de la sentencia impugnada y confirmarla en lo demás.

Me aparto en esta oportunidad de lo decidido por la mayoría, pues, en mi criterio, el que se denominó *“desarrollo armónico de la ciudad capital de Casanare, por la problemática de expiración de vida útil de pavimentos y falta o insuficiencia de mantenimiento de los mismos”*, que podría entenderse como un derecho de acceso a la infraestructura vial, no es un derecho colectivo y, por ende, no es susceptible de protección a través de la acción popular.

A mi juicio, solo si de la solicitud respectiva se deprende que el tema de la infraestructura vial implica un riesgo, amenaza o vulneración del derecho colectivo a la seguridad pública, será procedente ordenar una medida en relación con ella, pero única y exclusivamente con el fin de proteger tal derecho, pues, como tal, la ejecución de obras de infraestructura vial no constituye un derecho de dicha naturaleza. En el presente asunto, no obstante, se ordenó la realización de diagnósticos y estudios técnicos y la ejecución de obras públicas relacionadas con el mantenimiento y rehabilitación de los pavimentos *“y, en general, de la malla vial urbana de Yopal”*, no como una medida para la protección de la seguridad pública sino como una medida exclusivamente relacionada con la infraestructura vial.

En esos términos me permito con todo respeto dejar sentado mi salvamento de voto,

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**Consejero de Estado**

1. [↑](#footnote-ref-1)
2. [↑](#footnote-ref-2)
3. “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”. [↑](#footnote-ref-3)
4. Cfr. Folios 121 a 125, cuaderno 1 [↑](#footnote-ref-4)
5. Cfr. folio 926, cuaderno 4. [↑](#footnote-ref-5)
6. En adelante, el Departamento. [↑](#footnote-ref-6)
7. Cfr. folio 1068, cuaderno 5. [↑](#footnote-ref-7)
8. Cfr. folio 1194 del cuaderno 5. [↑](#footnote-ref-8)
9. Cfr. folio 1199 (reverso), cuaderno 5. [↑](#footnote-ref-9)
10. Cfr. Folios 141 a 163, cuaderno 1. [↑](#footnote-ref-10)
11. Cfr. Folios 181 a 187, cuaderno 1. [↑](#footnote-ref-11)
12. Cfr. Folios 300 a 312, cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-12)
13. Cfr. folios 373 a 385, cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-13)
14. Cfr. folio 930, cuaderno 4. [↑](#footnote-ref-14)
15. 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. [↑](#footnote-ref-15)
16. Cfr. folio 533, cuaderno 3. [↑](#footnote-ref-16)
17. Cfr. folio 1218. [↑](#footnote-ref-17)
18. Cfr. folio 1238. [↑](#footnote-ref-18)
19. Cfr. folio 1102. [↑](#footnote-ref-19)
20. Cfr. folio 1112. [↑](#footnote-ref-20)
21. Cfr. folio 1252. [↑](#footnote-ref-21)
22. Cfr. folio 1262. [↑](#footnote-ref-22)
23. « […] **Artículo 327. Trámite de la apelación de sentencias**. Sin perjuicio de la facultad oficiosa de decretar pruebas, **cuando se trate de apelación de sentencia, dentro del término de ejecutoria del auto que admite la apelación, las partes podrán pedir la práctica de pruebas** […]». (Destacado fuera del texto). [↑](#footnote-ref-23)
24. Cfr. folio 1302. [↑](#footnote-ref-24)
25. Asociación Colombiana de Ingenieros de Transportes y Vías, y Manuel Humberto Corredor Castellanos. [↑](#footnote-ref-25)
26. Aplicable por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472. [↑](#footnote-ref-26)
27. En esa oportunidad, la Sala resolvió los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio de Justicia y del Derecho y de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, contra la sentencia de 27 de abril de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, en la que se decretaron medidas cautelares. [↑](#footnote-ref-27)
28. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia de 22 de febrero de 2018, número único de radicación 85001-23-33-000-2014-00129-03, CP María Elizabeth García González. [↑](#footnote-ref-28)
29. M.P.: Alfredo Beltrán Sierra. [↑](#footnote-ref-29)
30. Cfr. sentencia C-490 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero. [↑](#footnote-ref-30)
31. Cfr. artículo 229 del CPACA. [↑](#footnote-ref-31)
32. http://yopalcasanare.micolombiadigital.gov.co/sites/yopalcasanare/content/files/000502/25084\_acta-ocad-yopal-sesion-10-sept-2018.pdf [↑](#footnote-ref-32)
33. file:///C:/Users/pbaqueror/Downloads/acta%20No%2055%20ocad%20departamental%20(1).pdf [↑](#footnote-ref-33)
34. Acto Legislativo 05 de 18 de julio de 2011, “Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”. [↑](#footnote-ref-34)
35. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías [↑](#footnote-ref-35)
36. Señala el artículo 361 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 05 de 2011: « […] Parágrafo 2°. La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

**Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías**. Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos (2) Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno Nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde […]». [↑](#footnote-ref-36)
37. Cfr. Ley 1530, artículo 6º. [↑](#footnote-ref-37)
38. Cfr. Ley 1530, artículos 5º y 6º, inciso 2. [↑](#footnote-ref-38)
39. Mediante el cual adoptó el reglamento único interno de los OCAD y de sus secretaría técnicas. [↑](#footnote-ref-39)
40. “Por el cual se adopta el Reglamento Único de los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD)”. [↑](#footnote-ref-40)
41. Cfr. Acuerdo 0036 de 2016, artículos 14 a 20. [↑](#footnote-ref-41)
42. Decreto 1082 de 26 de mayo de 2015, artículo 2.2.4.1.1.1.1. [↑](#footnote-ref-42)
43. Artículo 2.2.4.1.1.3.3. *ídem.* [↑](#footnote-ref-43)
44. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional” [↑](#footnote-ref-44)
45. Cfr. CD visible a folio 733. [↑](#footnote-ref-45)
46. Cfr. folio 704. [↑](#footnote-ref-46)
47. Cfr. folio 831. [↑](#footnote-ref-47)
48. Cfr. folio 849. [↑](#footnote-ref-48)
49. Cfr. folio 1134. [↑](#footnote-ref-49)
50. Cfr. folio 961. [↑](#footnote-ref-50)
51. Cfr. folio 901. [↑](#footnote-ref-51)
52. Cfr. folio 843, 900 y 1103. [↑](#footnote-ref-52)
53. Cfr. folio 1102. [↑](#footnote-ref-53)
54. Cfr. folio 1317. [↑](#footnote-ref-54)
55. Cfr. folios 1337 a 1370. [↑](#footnote-ref-55)
56. Cfr. folio 1345. [↑](#footnote-ref-56)
57. https://www.casanare.gov.co/ [↑](#footnote-ref-57)
58. Cfr. http://www.yopal-casanare.gov.co/ [↑](#footnote-ref-58)
59. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 19 de diciembre de 2018, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, núm. único de radicación 52001-23-33-000-2015-00700-02 (AP); y, auto de 9 de mayo de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, núm. único de radicación 76001-23-33-000-2005-04629-01 (AP), providencias en las que se consideró que la malla vial es un servicio público. [↑](#footnote-ref-59)