

FALTA DE PRESUPUESTO – Vulneración de derechos colectivos

La Sala, ha sido reiterativa en precisar que la falta de presupuesto no es óbice para proceder a adoptar conductas tendientes a hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos demostrada en el proceso. [...] «... la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos para cuya protección aquella se instauró, y que ante esa situación lo procedente sea ordenar a las autoridades públicas que efectúen las gestiones administrativas y financieras necesarias para obtener los recursos necesarios. [...] es deber de las autoridades públicas adelantar las actuaciones de orden administrativo, presupuestal y financiero que permitan la consecución de los recursos necesarios para adelantar las obras ordenadas, aclarándose, en todo caso, que si bien dichas gestiones no pueden ser inmediatas, tampoco pueden prolongarse en el tiempo, ya que en modo alguno pueden los entes públicos dilatar indefinidamente las soluciones a las necesidades colectivas ni permanecer indiferentes ante los riesgos que amenacen los derechos y la seguridad de los ciudadanos.»

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil trece (2013)

Radicación número: 15001-23-31-000-2010-01396-01(AP)

Actor: EMERITA BUITRAGO MARTINEZ

Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIAS INVIAS Y OTROS

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia de 14 de marzo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante la cual se protegieron los derechos colectivos invocados como violados.

I.- ANTECEDENTES.

I.1.- La Demanda.

La señora **EMÉRITA BUITRAGO MARTÍNEZ**, actuando en su propio nombre, instauró acción popular contra el Instituto Nacional de Vías – INVIAS y los integrantes del Consorcio U-M18, por considerar que violaron los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la seguridad pública y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, al omitir atender el mantenimiento del tramo vial PR57-000 de la carretera Barbosa – Tunja.

I.2.- HECHOS.

Se resumen de la siguiente forma:

Afirmó que el 5 de agosto de 2010 el INVIAS y el CONSORCIO U-M18, suscribieron el Contrato de Obra Pública núm. 402 de 2010, cuyo objeto es “EL MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA CARRETERA BARBOSA- TUNJA, RUTA 62 DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, MODULO 3”.

Aseguró que el tramo PR57 + 000 requiere atención urgente y prioritaria, pues existe un alto grado de accidentalidad e inseguridad para los transeúntes, hecho que, a su juicio, fue certificado en concepto técnico elaborado por un especialista en vías y pavimentos.

Agregó que dicho concepto técnico da cuenta de que el sector mencionado presenta inestabilidad de ladera, que compromete la banca de la vía y constituye un peligro latente para la comunidad.

Mencionó que pese a lo anterior, la entidad contratante y el contratista no incluyeron el citado tramo vial en el Plan de Obras, tal como consta en el Acta de Comité Técnico núm. 1, aún a sabiendas de la necesidad descrita, la cual se observa en el Estudio de Priorización de Obras, radicado por el contratista ante el INVIAS, mediante comunicado núm. 72834 de 13 de septiembre de 2010.

Sostuvo que es evidente que con la conducta omisiva y negligente de las demandadas, se amenazan los derechos colectivos cuya protección se pretende.

I.3. – PRETENSIONES.

Solicita que se disponga la protección de los derechos colectivos que se estiman amenazados y se ordene a las demandadas intervenir el sitio crítico existente en la carretera TUNJA- BARBOSA, PR 57 + 000.

I.4.- DEFENSA.

El Instituto Nacional de Vías – INVIAS-, por conducto de apoderado, contestó la demanda en los siguientes términos:

Aseguró que no es cierto que el tramo vial PR 57 + 000 tenga un alto grado de accidentalidad, pues de acuerdo con el informe TGVC-AMV-165 de 4 de noviembre de 2010, suscrito por el Ingeniero Residente Administrador Vial del Instituto, no existe registro de accidente alguno en el sector.

Agregó que en el citado informe se indicó que las fallas del lugar se deben a la inestabilidad del talud inferior que ha provocado el asentamiento de un muro en

gaviones, al tiempo que se presentan daños en la cuneta revestida, lo cual *“se ha venido corrigiendo a través de la mano de obra de las microempresas”* encargadas del mantenimiento rutinario de la vía, en los últimos 22 meses.

Señaló que el concepto técnico particular aportado por la actora no está acorde con la realidad del tramo PR 57+000 ni con las estrategias administrativas y contractuales del INVIAS, y que, en cambio, sí existen otros lugares que merecen intervención prioritaria, tales como los puntos críticos PR 9 + 0320 a PR 9 + 0370; PR 10 +0700 a PR 10+0800; PR 11 + 0000 a PR 11+0120; PR 11+0600 a PR 11 + 0750; PR 14 + 0850 a PR 14 + 0950 y PR 56+0980 a PR 57 + 0030.

Manifestó que según el Informe Técnico de 9 de noviembre de 2010, numeral 2º, el tramo PR 57 + 000 objeto del proceso, será intervenido en sexto lugar, como puede verse en el párrafo precedente.

Argumentó que desde antes de la presentación de la demanda, el INVIAS viene realizando gestiones administrativas y contractuales con el fin de intervenir el citado sector, lo cual pudo haber sido conocido por la actora si hubiese pedido información al INVIAS.

Expresó que en el Oficio de 10 de septiembre de 2010, suscrito por el Representante Legal del Consorcio U-M18, dirigido al Subdirector de la Red Nacional de Carreteras del INVIAS, consta que los recursos asignados al contrato núm. 402 de 2010 no eran suficientes para atender todas las necesidades de la vía, por lo que se requería atender tramos prioritarios, antes que el PR 57 +000.

Explicó que dicho punto se ubica entre dos curvas, por lo que los vehículos que transitan por el mismo deben reducir la velocidad y ello se traduce en bajo riesgo de accidentalidad.

Propuso la excepción de *“Ausencia de vulneración de derecho colectivo alguno”*, pues no es cierto que el INVIAS se haya negado a intervenir el punto PR 57+000, sino que ello se hará con posterioridad a la atención de otros tramos prioritarios y previa realización de los estudios y diseños del caso.

Alegó que la actora ha actuado con temeridad y mala fe, pues debió haber agotado la vía gubernativa prevista en el artículo 10 de la Ley 472 de 1998, *“con el fin de dar a conocer al INVIAS cada una de sus inquietudes frente al PR 57 + 000”*, y no lo hizo.

El Consorcio U +M18, no dio contestación a la demanda.

I.5.- PACTO DE CUMPLIMIENTO.

El 28 de agosto de 2012, se llevó a cabo audiencia de pacto de cumplimiento, la cual concluyó sin formula de arreglo (folio 212).

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA.

El Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión número 4, en sentencia de 14 de marzo de 2013, declaró que las entidades demandadas son responsables de la violación de los derechos colectivos invocados en la demanda y las condenó a realizar las gestiones administrativas y obras necesarias tendientes a la

reparación, mantenimiento, mejoramiento y conservación del PR 57 + 000, del trayecto vial de la Carretera Barbosa – Tunja, en el término de seis (6) meses, siguientes a la ejecutoria de la sentencia.

Encontró, con base en las pruebas aportadas al proceso, que dentro del objeto del Contrato núm. 402 de 5 de agosto de 2010, está la asunción de riesgos identificables; que en la Carta de Presentación de la Propuesta, con referencia Licitación Pública LP -56 TSRN-010-2010, consta que de acuerdo con el Pliego de Condiciones, forma parte de dicha propuesta el “MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA CARRETERA BARBOSA –TUNJA, RUTA 62, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ”; que en el Acta de Reunión Técnica inicial del citado contrato, realizada el 27 de agosto de 2010, se consignaron como compromisos del contratista *“los estudios y diseños para la rehabilitación del pavimento entre las abscisas PR47-0500 al PR49+0500 y del PR56+000 al PR57+000, para este último tramo básicamente se requiere la solución del sitio crítico localizado en el PR57+000”*; que en este punto se presenta hundimiento de la banca, que por su desplazamiento y por la fatiga de un muro de gaviones está a punto del colapso y que las obras en este tramo son prioritarias; que el problema para resolver las necesidades de los puntos críticos es la falta de recursos y de disponibilidad presupuestal; que en el Memorando núm. DT-B04 9270 de 22 de febrero de 2010 de la Dirección Territorial Boyacá INVIAS, se determina claramente cuáles son las actividades a ejecutar y el alcance, frente al tramo vial objeto del proceso y que según el Informe TGVC –AMV2-168 de 9 de noviembre de 2010, el sitio crítico PR57+000 fue incluido dentro de la lista correspondiente para la asignación de recursos para la contratación de los estudios y diseños respectivos.

Con base en dicho material probatorio concluyó que el INVIAS es la entidad responsable, por la omisión en la intervención del tramo vial objeto del proceso, lo cual amenaza los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Que de la misma manera, es responsable el contratista, CONSORCIO U-M18, quien junto al INVIAS, ha omitido adoptar las acciones tendientes a hacer cesar la amenaza y vulneración de los derechos colectivos, pese a la medida cautelar decretada al inicio del proceso.

Estimó que la actora no ha incurrido en temeridad ni mala fe, por no haber agotado la vía gubernativa, pues este requisito no es necesario para promover la acción popular y denegó el incentivo económico deprecado, por haber sido derogada la norma que lo consagraba.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

El INVIAS apeló el fallo de primera instancia, por considerar que el Tribunal no tuvo en cuenta las pruebas que demuestran que en la carretera Barbosa – Tunja existen puntos más críticos que el señalado por la actora, los cuales requieren atención y mantenimiento urgente.

Que el a quo tampoco advirtió que el INVIAS ha intervenido el tramo PR57 + 000 de manera parcial, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y la priorización de puntos críticos.

Agregó que en el presente asunto existe hecho superado porque procedió a la nivelación de la capa asfáltica, que constituye una solución temporal y que, por ende, hace cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

En ese sentido, estimó que la acción popular es improcedente por carencia actual de objeto, máxime si se tiene en cuenta que en el curso del proceso no se probó que las condiciones del tramo vial mencionado en la demanda, fueran las descritas por la actora.

Reiteró que el punto crítico PR57+000, se encuentra en el *“último lugar de prioridad”*, frente a otros que deben ser atendidos con urgencia y que no cuenta con disponibilidad presupuestal para intervenir la totalidad de los tramos críticos; por lo que, a su juicio, la orden del Tribunal llevará al INVIAS a desatender puntos viales que realmente necesitan intervención.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA :

La acción popular, consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos 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. Con dicha acción se busca que la comunidad afectada disponga de un mecanismo jurídico de forma rápida y sencilla para la protección de sus derechos.

En el presente asunto, la demandante asevera que el **tramo PR57 + 000 de la Carretera BARBOSA – TUNJA**, presenta gran deterioro que amenaza la seguridad de los transeúntes, frente a lo cual ni el **INVIAS** ni el **Consortio U – M18** han adoptado los correctivos necesarios, pese a la existencia de un contrato de obra que los obliga al mejoramiento y mantenimiento del citado sector; tales circunstancias fueron constatadas por el a quo, quien otorgó la protección a los derechos colectivos invocados como violados.

No obstante, la entidad recurrente estima que no le asiste razón al juez de primera instancia, pues, por una parte, no es cierto que haya omitido sus deberes legales y contractuales frente al tramo vial que se menciona, sino que existen otros puntos de la carretera BARBOSA – TUNJA que merecen atención prioritaria y urgente y, por otra parte, no cuenta con los recursos suficientes para adoptar en forma inmediata las medidas que pongan fin a la necesidad descrita en la demanda, la que, a su juicio, no está acorde con la realidad fáctica del punto crítico objeto del proceso.

En ese orden de ideas, el problema jurídico del caso concreto, consiste en determinar cuál es la obligación del **INVIAS** y el contratista, **Consortio U – M18**, frente al **PR57 + 000**; si tal obligación ha sido cumplida o no, y si existen razones fácticas y jurídicas que justifiquen la omisión que se endilga a dichas entidades, so pena de amenazar los derechos colectivos a la seguridad pública y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, como lo concluyó el a quo.

Al efecto, se encuentra probado lo siguiente:

- A folios 7 a 20, obra el **Contrato de Obra núm. 402 de 2010**, suscrito entre el **INVIAS** y el **CONSORCIO U-M18**, cuyo objeto es el **“MEJORAMIENTO Y**

MANTENIMIENTO DE LA CARRETERA BARBOSA – TUNJA, RUTA 62
DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, MODULO 3”, del cual se resaltan los siguientes
aportes:

“CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO.- EL CONTRATISTA se obliga a ejecutar para el **INSTITUTO**, por el sistema de precios unitarios con ajustes, el MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA CARRETERA BARBOSA - TUNJA, RUTA 62 DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, MODULO 3, de acuerdo con el Pliego de Condiciones de la respectiva licitación, la propuesta del CONTRATISTA aceptada por el INSTITUTO y bajo las condiciones estipuladas en el presente contrato.
PARÁGRAFO: ASUNCIÓN DE RIESGOS PREVISIBLES IDENTIFICABLES: El contratista asume de forma obligatoria, los riesgos previsibles identificables y plasmados en el Pliego de Condiciones y aceptados en su propuesta... **CLÁUSULA TERCERA: APROPIACIÓN PRESUPUESTAL.-** El Instituto se obliga a reservar para el presente contrato la suma de MIL CUATROSCIENTOS SEIS MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL NOVENTA Y SIETE PESOS (\$1.406.878.097.00) MONEDA CORRIENTE, discriminada así:... **CLÁUSULA SEXTA: PROGRAMA DE INVERSIONES Y CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES.-** Las obras objeto del contrato se deben realizar de acuerdo con el Programa de Inversiones presentado para aprobación del Subdirector de la Red Nacional de Carreteras, suscrito por EL CONTRATISTA, la Interventoría y los Gestores de Contrato y de Proyecto, dentro del plazo establecido en los pliegos para tal fin. Este programa debe corresponder al presentado en la propuesta... **CLÁUSULA DÉCIMA: OBRAS COMPLEMENTARIAS Y ADICIONALES.-** Se entiende por obras adicionales aquellas que por su naturaleza pueden ejecutarse con las especificaciones originales del contrato o variaciones no sustanciales de los mismos y en donde todos los ítems tengan precios unitarios pactados. EL INSTITUTO podrá ordenar por escrito obras adicionales y el contratista estará en la obligación de ejecutarlas. Las obras adicionales se pagarán a los precios establecidos en el respectivo Formulario de la Propuesta. Obras complementarias: Se entiende por obra complementaria la que no está incluida en las condiciones originales del contrato y por esta misma razón, no puede ejecutarse con los precios del mismo”.

- A folio 18, obra el documento denominado **“MANUAL DE INTERVENTORÍA OBRA PÚBLICA ACTA DE REUNIÓN TÉCNICA INICIAL”**, de 27 de agosto de 2010, en el cual consta que la localización del proyecto Carretera BARBOSA – TUNJA, Ruta 62, Departamento de Boyacá, corresponde a **PR 47 + 0500 – PR 64 + 0000**, vale decir, los **“Sectores de la ejecución de la obra según alcance del**

contrato” (Las negrillas y subrayas no son del texto original). En este documento, se indican, como compromisos del Contratista, los siguientes:

“1. Estudios y diseños. (Revisión y/o actualización, cronograma de entrega):

Se efectuarán los estudios y diseños para la rehabilitación del pavimento entre las abscisas PR47+0500 al PR49+0500 y del PR56+0000 al PR57+0000, **para este último tramo básicamente se requiere la solución del sitio crítico localizado en el PR57+0000** a través de un estudio específico; situación que amerita la adición de recursos para los estudios y diseños más la construcción de la obra, de no ser posible la atención de este sitio crítico se recomienda la ejecución de los estudios y diseños del PR55+0000 al PR56+0000... dado que este sector presenta más deterioro del pavimento que el sector del PR56+0000 al PR57+0000.”

- A folio 23, obra **Oficio núm. 37523 de 8 de septiembre de 2010**, suscrito por el Subdirector Red Nacional de Carreteras (E) del INVIAS, dirigido a la Representante Legal del Consorcio contratista, mediante el cual manifiesta lo siguiente:

“De acuerdo con las gestiones realizadas en la Subdirección de la Red Nacional de Carreteras; de manera atenta se solicita definir exactamente, la localización del sitio crítico que en el Acta de Reunión Técnica Inicial de fecha 27 de agosto de 2010, se identificó en el PR57 + 0000; dicha información se requiere para poder determinar el sitio que no se va a intervenir, teniendo en cuenta que **no existen recursos disponibles para atenderlo a través del contrato en ejecución**. Lo anterior, con el fin de efectuar aclaración al Acta de Reunión Técnica Inicial.” (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

- En respuesta al anterior Oficio, dada el 10 de septiembre de 2010, la Representante Legal del Consorcio U – M18, obrante a folios 24 a 29, manifestó:

“En atención al oficio del asunto, me permito informar que **el sitio crítico que en el Acta de Reunión Técnica Inicial del 27 de 2010, se identificó en el PR57 + 0000, se encuentra exactamente entre el PR56 + 0950 y el PR57 + 000, correspondiendo al área demarcada por el fallo y hundimiento de la banca que por su desplazamiento y por la fatiga de un muro en gaviones se encuentra cerca de su colapso.**

... dejamos la salvedad de que no es nuestra la responsabilidad de priorizar las obras o tramos a intervenir con los recursos del presente contrato, dejando manifiesto, como es nuestra obligación como ciudadanos y como contratistas, tal como se expresó (pero no se plasmó), en la reunión técnica inicial, que **las obras prioritarias conforme a nuestro criterio técnico, se encuentran enmarcadas en las abscisas que mencionamos a continuación:**

1. Dentro del anexo técnico y conforme a la visita de obra realizada durante el proceso licitatorio, se enmarcaron actividades encaminadas a obras para la reparación del pavimento existente, en los siguientes tramos de la vía:

PR 47+0500 – PR 49+5000
PR 56+0000 – PR 57+0000

...

3. En el recorrido realizado también se constató que en el tramo PR 56+0000 – PR 57+0000, no se requiere de las actividades contempladas de reparación del pavimento – por encontrarse en buen estado, **excepto el tramo mencionado en el primer párrafo del presente oficio, ubicado entre el PR 56+0950 al PR 57+000, donde se presenta un hundimiento de la vía, debido a la falla y desplazamiento del muro en gaviones que allí se encuentra.**

Este hundimiento de la banca, se debe probablemente, según la observación visual, a la presencia de aguas de infiltración que vienen afectando la estabilidad de la banca, la cual con un incremento en el volumen de lluvias –que se prevé para octubre y noviembre del presente año por el fenómeno de la niña, de las cuales de escorrentía y de infiltración, **puede llevar a la pérdida total de la banca con las consecuencias que esto representa para la transitabilidad y para la seguridad de los usuarios de la vía.** Las obras de drenaje y de contención en este sitio son prioritarias, previo estudios y diseños específicos.

...

Por cuanto los recursos asignados al contrato, no son suficientes para atender todas las necesidades de la vía, la última planeación y priorización de los recursos del contrato es responsabilidad de la entidad y de la interventoría, por ello les informamos que conforme a nuestro criterio técnico, **las obras prioritarias y urgentes a ejecutar con el presente contrato son las mencionadas anteriormente y establecidas en las siguientes abscisas:** PR 9+0300, PR 9+0350, PR 10+0900, PR 11+0050, PR 11+0800, PR 14+0920 y **PR 57+0000**, con el fin de evitar contratiempos y/o accidentes que pueden llevar al INVIAS y a todos nosotros a futuras reclamaciones por parte de los usuarios de la vía.” (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

- A folio 31, obra el **Oficio núm. DT-BOY 13399** de 15 de septiembre de 2010, suscrito por el Director Territorial Boyacá del INVIAS, dirigido a la Representante Legal del Consorcio U-M 018, en el cual manifiesta que:

“Con relación a lo planteado en su oficio del asunto y, específicamente lo relacionado en la parte final del mismo en donde afirma que lo prioritario a intervenir son los seis sitios que relaciona y que estuvimos observando en la visita inicial. Al respecto me permito comunicarle que los seis sitios críticos se han programado adelantar los estudios y diseños a través de la Subdirección de Apoyo Técnico, dependencia del Invias encargada de adelantar estas actividades, para que posteriormente la subdirección de la Red Nacional de Carreteras, con base en dichos estudios y diseños adelante la contratación respectiva. Como a usted misma se le precisó en el primer Comité Técnico; el problema actual para entrar a resolver uno de los seis sitios críticos, entre los cuales se halla el del PR 57+0000, obedece básicamente a la limitante en los recursos, pues no existe actualmente disponibilidad presupuestal en la Subdirección de la Red Nacional; de tal manera que lo decidido a ejecutar con los escasos recursos del Contrato núm. 402/10, corresponde a los resultados de los estudios y diseños comprendidos en las abscisas PR 47+0500 – PR 49+0500, el sitio que le falta el pavimento y la estructura ubicado entre el PR 55+0000 – PR 56+0000 y un tramo de 900 metros a elegir entre el PR 57+0000 – PR 64+0000, por parte de Interventoría y Gestor de Contrato (actividades acordados en el primer comité técnico).” (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

- A folio 89, obra el **Oficio núm. TGVC – AMV2 – 165 de 4 de noviembre de 2010**, suscrito por Ingeniero Residente Administración Vial del Invias, dirigido al Director Territorial Boyacá de dicho Instituto, en el cual se informa que en la carretera objeto de este proceso, existen seis puntos viales prioritarios y que el PR 57+000 ocupa el puesto núm. 6 de prioridad. No obstante, el documento también deja claro que:

“... allí existe una inestabilidad del talud inferior, la cual ha provocado el asentamiento de un muro en gaviones existentes y daños en la cuneta revestida. Este problema, al parecer, viene desde hace tiempo, ya que se observan los sobreespesores en la capa de rodadura. Con mano de obra de las microempresas a cargo del Mantenimiento rutinario de la vía, se han venido efectuando a lo largo de los 22 últimos meses, la renivelación de los diferentes sitios críticos, incluido el del PR57 + 0000.” (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

- Finalmente, a folios 35 a 40 y 91 a 92, obran fotografías que dan cuenta del deterioro del PR 57 + 000, esto es, de la situación descrita tanto por INVIAS como por el Contratista en los documentos relacionados en precedencia.

Las pruebas recaudadas en el proceso, evidencian que en virtud del Contrato de Obra núm. 402 de 2010, los demandados INVIAS y Consorcio U-M18, se obligaron al *“MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA CARRETERA BARBOSA – TUNJA”*, la cual comprende el **PR57 + 000**, identificado como uno de los *“sectores de la ejecución de la obra, según alcance del contrato”*, tal como consta en el Acta de Reunión Técnica Inicial de 27 de agosto de 2010, visible a folio 18.

De la misma manera, los documentos allegados al plenario, dan cuenta de que dentro de los compromisos del contratista, se encuentra el de efectuar los estudios y diseños para la rehabilitación del pavimento del citado **PR57 + 000** y de que el INVIAS es, indiscutiblemente, conocedor de la situación crítica que presenta dicho punto (hundimiento de la vía y desplazamiento del muro en gaviones), pues así se lo informó el Consorcio U-M18 en la **comunicación de 10 de septiembre de 2010**, visible a folios 24 a 29, y lo advirtió su Ingeniero Residente de Administración Vial, en **Oficio núm. TGVC-AMV2-165 de 4 de noviembre de 2010** (fl. 89), en el que se indica, además, que el problema *“al parecer viene desde hace tiempo”*.

En suma, la entidad recurrente –INVIAS-, tiene una obligación contractual clara frente al mejoramiento y mantenimiento del **PR57 + 000**, y pleno conocimiento del estado crítico del mismo, así como del riesgo que tal situación comporta para los usuarios de la vía. Sin embargo, la entidad presenta como excusa para dilatar la atención inmediata que merece el sector mencionado, el hecho de que carece de disponibilidad presupuestal y que el punto vial en mención se encuentra en el sexto lugar de prioridad.

Pero ocurre que la Jurisprudencia de esta Sala, ha sido reiterativa en precisar que la falta de presupuesto no es óbice para proceder a adoptar conductas tendientes a hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos demostrada en el proceso. Al efecto, ha dicho la Sala:

“... la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos para cuya protección aquella se instauró, y que ante esa situación lo procedente sea ordenar a las autoridades públicas que efectúen las gestiones administrativas y financieras necesarias para obtener los recursos necesarios.

... es deber de las autoridades públicas adelantar las actuaciones de orden administrativo, presupuestal y financiero que permitan la consecución de los recursos necesarios para adelantar las obras ordenadas, aclarándose, en todo caso, que si bien dichas gestiones no pueden ser inmediatas, tampoco pueden prolongarse en el tiempo, ya que en modo alguno pueden los entes públicos dilatar indefinidamente las soluciones a las necesidades colectivas ni permanecer indiferentes ante los riesgos que amenacen los derechos y la seguridad de los ciudadanos.”¹

En el presente asunto, como quedó visto, la situación de riesgo y la amenaza de los derechos colectivos cuya protección se depreca, está plenamente probada, pues tanto el contratista como el INVIAS describieron la situación crítica del PR57 + 000, por hundimiento de la vía y previeron, inclusive, **“la pérdida total de la banca”** (fls. 24 a 29) (Las negrillas y subrayas no son del texto original), lo cual, **“al parecer viene desde hace tiempo”**, según el Ingeniero Residente de Administración Vial, en **Oficio núm. TGVC-AMV2-165 de 4 de noviembre de 2010**, visible a folio 89.

Por lo tanto, al estar comprobada la amenaza aludida en la demanda, no le es dado al INVIAS alegar la carencia de recursos económicos para enervar sus obligaciones contractuales frente al mantenimiento y mejoramiento del punto vial

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 6 de julio de 2006, dictada en el expediente N°AP-68001 2315 000 2002 00489 01. M.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

objeto del presente proceso, como tampoco es aceptable la dilación de la atención inmediata que el mismo requiere, con el pretexto de que existen otros puntos prioritarios, habida cuenta de que el **PR-057 + 000**, está incluido, al igual que los demás, entre los **“Sectores de la ejecución de la obra según alcance del contrato”** y como **“obras prioritarias conforme a nuestro criterio técnico”**, todo lo cual se enmarca en la dinámica contractual examinada en el presente asunto.

Lo anterior conduce a confirmar el fallo impugnado.

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,

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia de 14 de marzo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 19 de septiembre de 2013.

MARCO ANTONIO VELLAMORENO
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA