



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA DE DECISIÓN No. 5**  
**MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Tunja,

13 DE FEBRERO 2017

<b>Accionante:</b>	PERSONERÍA MUNICIPAL DE GUATEQUE
<b>Accionado :</b>	NACIÓN-MINISTERIO DEL TRANSPORTE y OTROS.
<b>Expediente:</b>	15001-33-31-009-2007-00198-01.
<b>Acción:</b>	POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

**I. ASUNTO**

Decide la Sala el recurso de apelación presentado por la parte demandada MUNICIPIO DE GUATEQUE en contra la sentencia proferida el 11 de abril de 2016, por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja, dentro del proceso de acción popular, que concedió el amparo de los derechos colectivos al patrimonio público, ambiente sano y a la seguridad y salubridad públicas, en los siguientes términos:

*“PRIMERO.- Declarar imprósperas las excepciones propuestas por CORPOCHIVOR denominadas “Falta de legitimación en la causa” y “prestaciones indebidas por el principio constitucional de legalidad”.*

*SEGUNDO.- Declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa propuestas por el Instituto Nacional de Concesiones INCO, la Directora Territorial de Boyacá del Ministerio de Transporte, Departamento de Boyacá y CSS Constructores S.A.*

*TERCERO.- Declarar que Gravas y Transportes TROC vulneraron el derecho colectivo al patrimonio público en atención a los razonamientos de las consideraciones realizadas en esta providencia.*

*CUARTO.- Declarar que CORPOCHIVOR vulneró los derechos colectivos a un ambiente sano y a la seguridad y salubridad públicas.*

*QUINTO.- Ordenar a Gravas y Transportes TROC por vía de su representante legal y al señor Moisés Barreto que reparen las vías del orden nacional como lo son la malla vial de la calle 14 entre carreras 5 y 6 en un plazo no mayor a seis meses, en asocio con las entidades administradoras a cargo de las vías señaladas.*



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

*SEXO.- Ordenar al representante legal del Municipio de Guateque que tome las medidas administrativas y contractuales que sean del caso tendientes a la reparación de las vías afectadas que sean de orden municipal en un plazo no mayor a seis meses, en específico la vía de la carrera 6 con calle 6 a carrera 8 llegar al terminal de transportes y la vía que va desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera carreras 5 y 6- cabecera Plaza de mercado a llegar a la estación de servicio Terpel.*

*SÉPTIMO.- Ordenar al Alcalde del Municipio de Guateque que desarrolle un proyecto tendiente a la atención médica de habitantes de este municipio que soliciten la atención y que padezcan enfermedades de tipo respiratorio, pero que acrediten residir en las cercanías a la calle 14 entre las carreras 5 y 6 de Guateque, lugar por donde se encuentra acreditado transitaban las tan mentadas volquetas cargadas con materiales pétreos.*

*OCTAVO.- Ordenar a CORPOCHIVOR por vía de su representante legal que realice las actuaciones administrativas correspondientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones plasmadas en la Resolución 0762 de 16 de octubre de 2002 por medio de la cual la Corporación Autónoma Regional de Chivor CORPOCHIVOR otorgó Licencia Ambiental al señor José Moisés Barreto Rubiano así como la Resolución 00233 de 13 de junio de 2000, por medio de la cual dicha corporación otorgó Licencia Ambiental para la explotación y beneficio de material de construcción al señor José Moisés Barreto Rubiano y de ser el caso tome las medidas sancionatorias pertinentes.*

*NOVENO.- Niéguese las demás suplicas de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia”.*

## **II. ANTECEDENTES**

### **1. LA DEMANDA**

La señora Teresa de Jesús Vargas Cuesta en su condición de personera del Municipio de Guateque para le época de presentación de la demanda, interpuso acción popular en contra de la Nación-Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Concesiones-INCO y Consorcio Solarte y Solarte, con el fin de que se protegieran los derechos colectivos al ambiente sano y equilibrio ecológico, utilización y defensa de bienes de uso público, seguridad y salubridad públicas, acceso a infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, para lo cual solicitó se acceda a las siguientes pretensiones:



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

*“1. Que se impida el paso de vehículos pesados con material de arrastre por el área urbana.*

*2. Para evitar el paso vehicular por el casco urbano se ordena una vía alterna.*

*3. Ordena la reconstrucción y mantenimiento permanente de la malla vial, vía Guateque-Guayatá.*

*4. Se indemnice los daños y perjuicios ocasionados al Municipio de Guateque y a los particulares, causados por los responsables del traslado de material de arrastre para la doble calzada Briceño-Tunja-Sogamoso”.*

## **1.1 Hechos**

Como hechos que sustentan las pretensiones de la demanda, se plantearon en síntesis los siguientes:

Señaló que desde comienzos del año 2007, se está transportando material pétreo para la construcción de la doble calzada Briceño-Tunja-Sogamoso, viéndose afectada la comunidad del Municipio de Guateque tanto en el sector rural como urbano particularmente el deterioro de la malla vial, agrietamiento de las viviendas cercanas a la vía afectada, ruptura de tapas del alcantarillado, afectación al acueducto, contaminación ambiental y auditiva.

Adujo que por el perímetro urbano del Municipio de Guateque estaban transitando 15 volquetas diarias en promedio, las cuales transitan cada 5 minutos sin utilizar una sola vía, sino que pasan indiscriminadamente por cualquier vía de la ciudad, generando a su paso contaminación por la polvareda que levanta el paso de los vehículos.

Indicó que la administración municipal de Guateque el 19 de septiembre de 2007, concertó con las empresas de transporte de material pétreo para la doble calzada, Gravas y Transportes TROC y Moisés Barreto, la reparación de las vías por donde transitan las volquetas, asignando un presupuesto de \$20.000.000 el cual fue asumido tanto por la entidad territorial como por las empresas transportadoras.

Finalmente señaló que con el tránsito recurrente de las volquetas que transportan material pétreo, las vías utilizadas para tal fin se han deteriorado de manera progresiva.

## **2. Trámite de la acción popular en primera instancia**



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

La demanda fue admitida mediante auto de 22 de octubre de 2007, en el cual se ordenó la notificación personal de la Nación-Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Concesiones y al Consorcio Solarte y Solarte, disponiendo el traslado de la demanda por el término de 10 días (FI 68).

En diligencia de pacto de cumplimiento celebrada el 03 de marzo de 2009, el juzgado de primera instancia dispuso vincular al trámite de la acción popular a la sociedad CSS Constructores S.A., Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras Civiles LTDA, José Moisés Barreto Rubiano, TROC, Brisas de Sunuba, Municipio de Guateque, CORPOCHIVOR y Departamento de Boyacá (FIs 187 a 189).

Posteriormente mediante providencia de 19 de mayo de 2011 (FIs 450 a 454), se dispuso aceptar el llamamiento en garantía propuesto por el apoderado judicial de CSS Constructores S.A., de Seguros del Estado S.A., Seguros Generales Suramericana S.A. y Compañía Aseguradora de Fianzas S.A.-Confianza.

Mediante auto del 24 de abril de 2013, el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Tunja dispuso el emplazamiento de la empresa GRAVAS y TRANSPORTES LTDA (FI 621).

La nueva diligencia de pacto de cumplimiento se realizó el día 17 de septiembre de 2015, la cual fue declarada fallida en ausencia de fórmulas conciliatorias (FIs 789 a 794).

A través de providencia de 24 de septiembre de 2015, se dispuso el decreto de pruebas solicitadas por las partes así como el decreto de algunas pruebas de oficio (FIs 795 a 800).

Finalmente mediante auto de 31 de marzo de 2016, se dispuso declarar precluido el término probatorio, ordenando correr traslado a las partes para que en el término de 5 días presentaran los alegatos de conclusión (FI 879).

## **2. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA**

### **2.1. Instituto Nacional de Concesiones-INCO<sup>1</sup> (FIs 98 a 107)**

---

<sup>1</sup> Hoy Agencia Nacional de Infraestructura.



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

El Instituto Nacional de Concesiones, a través de apoderado judicial presentó contestación de la demanda, en la que se opuso a las pretensiones de la misma, para lo cual en síntesis indicó lo siguiente:

Que la construcción de la doble calzada Briceño-Tunja-Sogamoso, fue concesionada al consorcio Solarte y Solarte, el cual se comprometió a realizar los estudios, diseños, rehabilitación, mejoramiento y prestación del servicio de los bienes de propiedad del INVIAS y que fueron dados en concesión, responsabilidades que no son vigiladas por el INCO, razón por la cual es dicho consorcio quien debe responder por las quejas que se presenten en la ejecución del contrato.

Propuso la excepción que denominó falta de legitimación en la causa por pasiva.

## **2.2 Consorcio Salarte y Solarte y CSS Constructores S.A. (Fls 108 a 112, 372 a 374)**

El Consorcio Solarte y Solarte a través de apoderado judicial presentó contestación de la demanda, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones de la misma, con fundamento en los siguientes argumentos:

Señaló que ningún vehículo del Consorcio Solarte y Solarte transitan ni han transitado cargados de material por las vías del Municipio de Guateque razón por la cual no puede ser el causante de los daños supuestamente producidos a las mismas.

Adujo que en la demanda no se indicó ni aportó ninguna prueba para demostrar que la afectación a las vías del municipio de Guateque resultaba imputable al Consorcio Solarte y Solarte.

## **2.3 Dirección Territorial Boyacá del Ministerio de Transporte (Fls 150 a 153)**

El Ministerio del Transporte a través de apoderado judicial presentó contestación de la demanda, en la que indicó que dicha entidad no es competente para responder por los hechos y pretensiones de la misma, en tanto no es el responsable de la señalización, mantenimiento y conservación de las vías nacionales, departamentales o municipales, razón por la que solicitó la vinculación del Municipio de Guateque, autoridad de tránsito en ese municipio.



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

Propuso la excepción que denominó falta de legitimación en la causa por pasiva.

#### **2.4 Departamento de Boyacá (FIs 241 a 247)**

A través de apoderado judicial, el Departamento de Boyacá presentó contestación de la demanda, mediante la cual se opuso a todas las pretensiones de la misma, para lo cual argumentó que dicha entidad no es competente para responder por los hechos que se plantean en la acción popular, razón por la cual propuso la excepción de falta de legitimación en las causa por pasiva.

#### **2.5 Corporación Autónoma Regional de Chivor-CORPOCHIVOR (FIs 249 a 257)**

La Corporación Autónoma Regional de Chivor, a través de apoderado judicial presentó escrito de contestación de la demanda, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones de la misma, para lo cual argumentó lo siguiente:

Señaló que el seguimiento y control de la circulación del transporte no es competencia de la autoridad ambiental, toda vez que ello corresponde a las autoridades de tránsito; en tal sentido señaló que no es su competencia la construcción o mantenimiento de las vías, pese a lo cual se deberá tener en cuenta el manejo ambiental para la construcción de las mismas.

Propuso las excepciones que denominó *i)* Falta de legitimidad por pasiva de CORPOCHIVOR, *ii)* Pretensiones indebidas por el principio constitucional de legalidad y *iii)* Inaplicabilidad del pago de perjuicios en acciones populares.

#### **2.6 Municipio de Guateque (FIs 306 a 309)**

A través de apoderada judicial, el Municipio de Guateque presentó escrito de contestación de la acción popular oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones de la misma, por cuanto en caso de existir vulneración de los derechos colectivos como lo pretende el accionante, es una situación que debió preverse por las partes contratantes para la construcción de la doble calzada Briceño-Tunja-Sogamoso como lo era el Consorcio Solarte y Solarte.



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

Adujo que las pretensiones de la acción popular son desbordadas en tanto se pretende la construcción de una vía alterna para el tráfico de transporte de carga pesada, situación que no depende solamente del análisis jurídico sino que debe sujetarse a unos lineamientos tanto del INVIAS como de Planeación Nacional.

Finalmente señaló que el Municipio de Guateque a través de actos administrativos ha intervenido en aras de proteger los derechos de la comunidad, ello a fin de garantizar la conservación de las vías.

## **2.7 Empresa GRAVAS y TRANSPORTES LTDA (FIs 722 a 726)**

La Curadora Ad-litem designada para ejercer la defensa de la Empresa GRAVAS y TRANSPORTES LTDA, presentó escrito de contestación de la demanda, en el cual manifestó su oposición a las pretensiones de la misma, para lo cual formuló las excepciones que denominó *i)* carencia actual de objeto y *ii)* Inexistencia de la afectación de los derechos colectivos mencionados.

**2.8** La empresa Trituraciones y Obras Civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano guardaron silencio pese a estar debidamente notificados (FIs 208, 229 y 341).

## **3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja, profirió sentencia de primera instancia dentro de la acción popular de la referencia, con fecha 11 de abril de 2016, mediante la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, argumentando al efecto lo siguiente:

Luego de hacer referencia al material probatorio obrante en el plenario, el *a quo* indicó que el problema jurídico a resolver en el presente asunto se encontraba orientado a determinar la presunta vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos relacionados con el medio ambiente sano y equilibrio ecológico, utilización y defensa de bienes de uso público, seguridad y salubridad públicas, acceso a infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública, por el paso de volquetas con material pétreo en las vías del Municipio de Guateque.

Adujo que en el caso concreto, la demanda de acción popular promovida por la personera municipal de la época tenía su fundamento en la afectación de las calles del Municipio de Guateque por el paso de



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

volquetas que transportaban material de construcción de la vía Briceño-Tunja-Sogamoso, para lo cual solicitaba detener su paso por el casco urbano y se ordenara la construcción de una vía alterna.

En cuanto a la pretensión relacionada con la construcción de una vía alterna indicó que de acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, desde el año 2008 existe una vía por la cual transitan las volquetas, razón por la cual no emitió ninguna orden al respecto.

En cuanto a las pretensiones orientadas a la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados al Municipio de Guateque y a los particulares causados por los responsables del traslado de material de arrastre para la construcción de la doble calzada Briceño-Tunja-Sogamoso, indicó el *a quo* que la acción popular no es el mecanismo para ordenar la indemnización de perjuicios.

Sin embargo, indicó el juzgado de primera instancia que si bien no pueden reconocer indemnizaciones a particulares, si es dable emitir medidas resarcitorias para tratar de retrotraer las circunstancias al estado anterior en que se encontraban, antes de que acaeciera la vulneración de los derechos colectivos.

En tal sentido señaló que obra prueba del mal estado actual de las vías en el Municipio de Guateque, razón por la cual ordenó la reparación de las vías afectadas con el tránsito de volquetas cargadas de material pétreo a las empresas transportadoras GRAVAS y TRANSPORTES TROC y MOISES BARRETO, respecto de las vías nacionales, esto es, la malla vial de la calle 14 entre carreras 5 y 6, pese a que aparentemente se encuentran en buen estado, de acuerdo al informe rendido por la Secretaria de Planeación e Infraestructura y Control interno del referido municipio, ello por cuanto fueron dichas empresas las que ocasionaron el daño en las vías.

De igual forma ordenó al Municipio de Guateque la reparación de las vías afectadas que sean del orden municipal, esto es, la vía de la carrera 6 con calle 6 a carrera 8 hasta llegar al terminal de transportes y la vía que va desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera carreras 5 y 6 cabecera Plaza de mercado hasta llegar a la estación de servicio Terpel.

De otro lado y en cuanto a la afectación al derecho al medio ambiente indicó que las empresas que se encargaban del suministro y transporte de la base y sub-base granular, esto es, Gravas y Transportes Ltda., y José Moisés Barreto Rubiano, en primera medida serían los responsables por



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

acción de la vulneración a los derechos colectivos al ambiente sano, ello en atención a las ofertas aceptadas de suministro y transporte del referido material.

De igual forma señaló que CORPOCHIVOR igualmente es responsable por la vulneración de los derechos a la seguridad y salubridad públicas por omisión, en tanto incumplió con sus obligaciones de vigilancia y control sobre la evaluación y seguimiento ambiental de las actividades que pudieran generar contaminación ambiental.

Adicionalmente refirió que obra en el plenario oficio suscrito por el Gerente Administrativo del Hospital Regional Valle de Tenza, en donde se anexa en medio magnético la relación de pacientes que fueron atendidos por enfermedades respiratorias en la sede de dicho hospital en el Municipio de Guateque desde el año 2008 a 2015, ascendiendo a un número de 3.312 consultas, razón por la cual concluyó que en aplicación de la sana crítica, tal circunstancia se erige como indicio suficiente para encontrar relación entre el paso de volquetas cargadas con material pétreo, el incumplimiento a que dicho transporte fuera cubierto y las afectaciones respiratorias que padecen algunos habitantes del municipio de Guateque.

En esa medida ordenó al Municipio de Guateque que desarrolle un proyecto tendiente a la atención médica de los habitantes de ese municipio que soliciten la atención y que padezcan enfermedades de tipo respiratorio, que acrediten residir en la calle 14 entre las carreras 5 y 6 de Guateque, lugar por donde se acreditó que transitaban las volquetas cargadas de material pétreo.

#### **4. RECURSO DE APELACIÓN**

El apoderado del Municipio de Guateque presentó recurso de apelación en contra de la sentencia de fecha 11 de abril de 2016, a fin de que se revoque los numerales 6 y 7 de la misma, o subsidiariamente se suspenda el cumplimiento el cumplimiento de la sentencia a fin de que se lleva a cabo el proceso de selección contractual, para lo cual argumentó lo siguiente:

Que se encuentra plenamente probado que el Municipio de Guateque no vulneró los derechos colectivos de los accionantes, por cuanto tomó las medidas pertinentes para evitar el flujo de vehículos de carga pesada por el casco urbano de dicha municipalidad, máxime teniendo en cuenta que



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

tal como lo certificó la Secretaría de Planeación e Infraestructura, existe una vía alterna para el transporte de material pétreo entre la vía Guayatá-Guateque a la Gironda, así como que a través del Decreto 043 de julio de 2008, se tomaron las medidas necesarias para contener el grave deterioro de las vías y calles municipales.

En cuanto a la vulneración al derecho a un ambiente sano, señaló que en la actualidad no existen afectaciones, además que no fue allegada prueba idónea que probara la existencia de las mismas y mal haría el Despacho en darlas por probadas únicamente a través de indicio, es decir, no puede concluir que la existencia del daño se presume por el solo hecho del tránsito de transporte pesado.

En éste punto indicó que los supuestos hechos que dieron origen a la vulneración del derecho al medio ambiente sano, ocurrieron en el año 2007, tomándose las medidas de prohibición de tránsito vehicular por las vías internas del municipio, razón por la cual se está en frente de un hecho superado.

En cuanto a la orden de reparación de algunas vías del municipio de Guateque, adujo el apelante que en la sentencia de primera instancia se fijaron unos términos para adelantar el proceso de contratación, el cual es imposible de cumplir si se tiene en cuenta el procedimiento legal establecido para ello.

## **5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA.**

### **5.1. Llamada en garantía-Compañía Aseguradora de Fianzas S.A. Confianza (Fls 1018 a 1022)**

La apoderada judicial de la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A. Confianza, presentó alegatos de conclusión, en los que solicitó se confirme la sentencia proferida por el *a quo* en relación con la improcedencia del llamamiento en garantía formulado por CSS Constructores S.A.

En efecto señaló que a través de la acción popular no es posible declarar la responsabilidad civil extracontractual de los demandados y en tal sentido una aseguradora que expide una póliza únicamente podrá ser condenada cuando se declare la responsabilidad civil extracontractual de



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

un asegurado, razón por la cual si éste no es declarado civilmente responsable de un daño, no es posible condenar a la aseguradora.

## **5.2 Departamento de Boyacá (Fls 1025 a 1031)**

El apoderado judicial del Departamento de Boyacá dentro de la oportunidad procesal respectiva, presentó alegatos de conclusión en los cuales solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, particularmente en cuanto declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de dicha entidad, para lo cual reiteró los planteamientos expuestos con la contestación de la demanda.

## **5.3 Llamado en garantía- Seguros Generales Suramericana S.A. (Fls 1038 a 1042)**

La Compañía de Seguros Generales Suramericana S.A., a través de apoderado judicial, presentó alegatos de conclusión en los que solicitó se confirme la sentencia de primera instancia en cuanto declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del llamamiento en garantía realizado por CSS Constructores S.A.

### **III. CONSIDERACIONES**

Conoce la Sala del recurso de apelación presentado por la parte demandada –municipio de Guateque- contra la sentencia proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja el 11 de abril de 2016, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

#### **1. PROBLEMA JURÍDICO**

De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del Municipio de Guateque, en contra de la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja, corresponde a la Sala a abordar los siguientes problemas jurídicos.

En primer lugar se deberá determinar si por parte del Municipio de Guateque y las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano vulneraron el derecho o interés colectivo al uso del espacio público, como consecuencia de la acción u omisión en el control del tráfico de vehículos de carga pesada por algunas de las vías del Municipio.



Accionante: Personería Municipal de Guatemala  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

En segundo lugar, corresponde a la Sala verificar si las órdenes impartidas en el fallo de primera instancia, particularmente la contenida en el numeral sexto de la referida providencia respecto al Municipio de Guatemala, son posibles de cumplir atendiendo los lineamientos axiológicos y procedimentales propios de la etapa contractual, específicamente si el término de seis meses resulta suficiente para realizar actuaciones administrativas y pre-contractuales para lograr la reparación de las vías ordenadas por el *a quo*.

Finalmente deberá la Sala analizar si conforme a las pruebas allegadas al plenario se acreditó la existencia de enfermedades respiratorias en habitantes del Municipio de Guatemala como consecuencia del tráfico de vehículos de carga pesada por algunas vías del municipio.

De la interpretación de la sentencia apelada así como del recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Guatemala, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

**a) Tesis argumentativa propuesta por el *a quo***

Su decisión se encaminó a acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda, por cuanto consideró que si bien en el marco de las acciones populares no es dable reconocer indemnizaciones a particulares, si es posible emitir medidas resarcitorias para tratar de retrotraer las circunstancias al estado anterior en que se encontraban, antes de que acaeciera la vulneración de los derechos colectivos.

En tal sentido señaló que obra prueba del mal estado actual de las vías en el Municipio de Guatemala, razón por la cual ordenó la reparación de las vías afectadas con el tránsito de volquetas cargadas de material pétreo a las empresas transportadoras GRAVAS y TRANSPORTES, TROC y MOISES BARRETO, respecto de las vías nacionales, esto es la malla vial de la calle 14 entre carreras 5 y 6, pese a que aparentemente se encuentran en buen estado, de acuerdo al informe rendido por la Secretaria de Planeación e Infraestructura y Control interno del referido municipio, ello por cuanto fueron dichas empresas las que ocasionaron el daño en las vías.

De igual forma ordenó al Municipio de Guatemala la reparación de las vías afectadas que sean del orden municipal, esto es, la vía de la carrera 6 con



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

calle 6 a carrera 8 hasta llegar al terminal de transportes y la vía que va desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera carreras 5 y 6 cabecera Plaza de mercado hasta llegar a la estación de servicio Terpel.

De otro lado y en cuanto a la afectación al derecho al medio ambiente indicó que las empresas que se encargaban del suministro y transporte de la base y sub-base granular, esto es, Gravas y Transportes Ltda., y José Moisés Barreto Rubiano, en primera medida serían los responsables por acción de la vulneración a los derechos colectivos al ambiente sano, ello en atención a las ofertas aceptadas de suministro y transporte del referido material.

De igual forma señaló que CORPOCHIVOR es responsable por la vulneración de los derechos a la seguridad y salubridad públicas por omisión, en tanto incumplió con sus obligaciones de vigilancia y control sobre la evaluación y seguimiento ambiental de las actividades que pudieran generar contaminación ambiental.

Adicionalmente refirió que como el Hospital Regional Valle de Tenza allegó relación de los pacientes que fueron atendidos por enfermedades respiratorias en la sede de dicho hospital para el periodo 2008 a 2015, concluyó que tal circunstancia se erige como indicio suficiente para encontrar relación entre el paso de volquetas cargadas con material pétreo y las afectaciones respiratorias que padecen algunos habitantes del municipio de Guateque.

En esa medida ordenó al Municipio de Guateque que desarrolle un proyecto tendiente a la atención médica de los habitantes de ese municipio que soliciten la atención y que padezcan enfermedades de tipo respiratorio, que acrediten residir en la calle 14 entre las carreras 5 y 6 de Guateque, lugar por donde se acreditó que transitaban las volquetas cargadas de material pétreo.

#### **b) Tesis argumentativa propuesta por el apelante**

Considera se deben revocar los numeral 6 y 7 de la parte resolutive de la sentencia de 11 de abril de 2016, por considerar que el Municipio de Guateque no vulneró los derechos colectivos de los accionantes, por cuanto tomó las medidas pertinentes para evitar el flujo de vehículos de carga pesada por el casco urbano de dicha municipalidad, máxime teniendo en cuenta que tal como lo certificó la Secretaría de Planeación e Infraestructura, existe una vía alterna para el transporte de material pétreo entre la vía Guayatá-Guateque a la Gironda.



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

En cuanto a la vulneración al derecho a un ambiente sano, señala que en la actualidad no existen afectaciones, además que no fue allegada prueba idónea que probara la existencia de las mismas y mal haría el Despacho en darlas por probadas únicamente a través de indicio, es decir, no puede concluir que la existencia del daño se presume por el solo hecho del tránsito de transporte pesado.

Finalmente sostiene que en la sentencia de primera instancia se fijaron unos términos para adelantar el proceso de contratación, los cuales es imposible de cumplir si se tiene en cuenta el procedimiento legal establecido para ello.

### **c) Tesis argumentativa propuesta por la Sala**

La Sala confirmará parcialmente la sentencia apelada por considerar en primer lugar que por parte del Municipio de Guateque se vulneró el derecho o interés colectivo al uso y goce del espacio público, por cuanto omitió adelantar las actuaciones administrativas necesarias a efectos de controlar el tráfico de vehículos de carga pesada que transportaban material pétreo de propiedad de las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano, por las vías urbanas de dicho municipio, pese a que el artículo quinto del Decreto No. 007 de 17 de marzo de 2007, lo prohibía expresamente.

Dirá la Sala que tal omisión, devino en el deterioro de la malla vial de la carrera 6 con calle 6 a carrera 8 hasta llegar al terminal de transportes y la vía que va desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera carreras 5 y 6 cabecera de la Plaza de Mercado a llegar a Terpel, afectación que de acuerdo con certificación expedida por un servidor público del Municipio de Guateque aún persiste en la actualidad.

En tal sentido y como se encuentra probado que las referidas vías son del orden municipal, es competencia del Municipio de Guateque proceder a su reparación, para lo cual debe adelantar las actuaciones administrativas y contractuales para lograr tal fin.

En cuanto al término de 6 meses concedido al Municipio de Guateque a fin de que tome las actuaciones administrativas y contractuales tendientes a lograr la reparación la malla vial, correspondiente a la carrera 6 con calle 6 a carrera 8 hasta llegar al terminal de transportes y la vía que va desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera carreras 5 y 6 cabecera de la



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

Plaza de Mercado a llegar a Terpel, resulta ser adecuado y consulta los términos establecidos por la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios a efectos de adelantar un procedimiento contractual cuyo objeto sea como en éste caso, la construcción o reparación de una vía pública.

No obstante modificará la decisión adoptada por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja en éste punto, a fin de indicar que una vez finalizado el plazo de 6 meses a que se ha hecho referencia, dispondrá de 6 meses a efectos de ejecutar las obras para la recuperación de la malla vial correspondiente a la carrera 6 con calle 6 a carrera 8 hasta llegar al terminal de transportes y la vía que va desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera carreras 5 y 6 cabecera de la Plaza de Mercado a llegar a Terpel.

De igual forma, al advertirse que en la vulneración del derecho o interés colectivo participaron igualmente las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano, por cuanto con el tráfico de vehículos de carga pesada que transportaban material pétreo de propiedad de dicha empresa por el zona urbana del municipio, resultó afectada la vía que va desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera carreras 5 y 6 cabecera de la Plaza de Mercado a llegar a Terpel, tráfico que se prolongó desde el mes de febrero de 2007 al mes de agosto de 2008, considera la Sala que dichas empresas deberán cancelar por partes iguales a favor del Municipio de Guateque el valor de veinte millones de pesos (\$20.000.000) mensuales en periodo de tiempo antes referido, razón por la cual se adicionará el numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia en tal sentido.

Finalmente indicará la Sala que ordenar al Municipio de Guateque la realización de un programa para la atención de personas que acrediten que padecen enfermedades respiratorias, no resulta congruente con la vulneración acreditada al derecho o interés colectivo de uso y goce del espacio público, en tanto, no se aportó prueba suficiente que acreditará la existencia de enfermedades respiratorias derivadas del tráfico de vehículos con carga pesada por dicho municipio, razón por la cual se revocará el numeral séptimo de la sentencia objeto de apelación.

Así las cosas, para desatar el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: i) Jurisdicción y competencia, ii) Las pruebas allegadas al plenario, iii) la acción popular, iv) Del derecho colectivo al uso del espacio público y v) Caso concreto



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

## **2. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA**

La Sala es competente para conocer de este proceso, en segunda instancia, en virtud del recurso de apelación presentado por la parte demandada Municipio e Guateque, en atención a lo previsto en el artículo 16 de la ley 472 de 1998, que establece que la segunda instancia de las acciones populares, radica en la Corporación Judicial superior a que pertenezca el Juez de primera instancia, y en el caso concreto, el fallo de primera instancia fue proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja, razón por la cual este Tribunal es competente para conocer el presente asunto.

## **3. DE LAS PRUEBAS ALLEGADAS AL PROCESO**

Al plenario fueron allegados los siguientes elementos de prueba útiles a efectos de resolver los problemas jurídicos planteados:

- Copia de la audiencia celebrada ante la Procuraduría Provincial de Guateque con fecha 27 de abril de 2007, en donde participó la Alcaldesa Municipal de Guateque, la Ingeniera Adriana Pinilla Restrepo en representación de Gravas y Transportes, el director del ITBOY y el presidente y fiscal de la Junta de Acción Comunal del Barrio el Progreso, en donde se llegaron a unos acuerdos como consecuencia de la problemática presentada por el tráfico de volquetas con un tonelaje no permitido por las vías del Municipio de Guateque (FIs 16 a 19).
- Copia de la petición de fecha 28 de marzo de 2007, presentada por el Presidente del Concejo Municipal de Guateque con destino a la Alcaldesa de dicho municipio, en donde solicitaba dar cumplimiento al Decreto 007 de 14 de marzo de 2007, ello en razón a que se estaba presentando el tránsito de vehículos de alto tonelaje por algunas de las vías de casco urbano, causando el daño de las mismas (FIs 19, 20).
- Copia del derecho de petición radicado el 24 de abril de 2007, dirigido a la Alcaldesa del Municipio de Guateque, a través del cual algunos habitantes del Barrio el Progreso de ese municipio, solicitaron se tomaran las medidas pertinentes a efectos de prohibir



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

el tráfico de vehículos pesados de más de 20 toneladas, por el perímetro urbano del municipio (Fls 21 a 24).

- Copia del Acta de Concertación entre la comunidad, transportadores y Administración Municipal de Guateque, con fecha 19 de septiembre de 2007 en donde se acordó lo siguiente “*Los representantes de los transportadores y el representante de la administración acuerdan un presupuesto mensual de veinte millones de pesos (\$20.000.000), para recuperación de la vía por donde transitan las volquetas. Asumidos por las partes: Administración municipal, Gravav y Transportes, TROC y representante de Moisés Barreto*”. (Fls 25, 26).
- Copia de las ofertas mercantiles presentadas por el representante legal de GRAVAS Y TRANSPORTES LTDA para el suministro y transporte de base granular con destino a la empresa CSS Constructores S.A., la cual fue aceptada con fecha 01 y 09 de febrero y 06 de mayo de 2007 (Fls 122 a 142).
- Copia de la Resolución No. 00762 de 16 de octubre de 2002, por medio de la cual la Corporación Autónoma Regional de Chivor, otorgó licencia ambiental a favor del señor José Moisés Barreto Rubiano para la explotación y beneficio de material de arrastre en el lecho del río Sunuba en jurisdicción del Municipio de Guayatá (Fls 258 a 275).
- Copia del Decreto No. 007 de 17 de marzo de 2007, por medio del cual se reglamenta el tránsito de vehículos pesados y vehículos de servicio público por las vías del Municipio de Guateque (Fls 310 a 313).
- Copia del Decreto No. 09 de 12 de abril de 2007, por medio del cual se modifica el Decreto No. 007 que regula el tránsito de vehículos pesados y vehículos de servicio público por las vías del Municipio de Guateque (Fls 314 a 317).
- Copia del Decreto No. 043 de 15 de julio de 2008, por medio del cual se toman unas medidas para contener el grave deterioro de las vías y calles municipales, particularmente ordenando “*impedir el tránsito de volquetas que transporten material pétreo o minerales pesados por las calles del área urbana del Municipio de Guateque*” (Fls 320, 321).



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

- A través del Decreto No. 049 de 12 de agosto de 2008, el Alcalde Municipal de Guateque dispuso la suspensión de la restricción vial tomada por en el Decreto 043 de 15 de julio de 2008 (Fls 322, 323).
- El Director de Infraestructura del Ministerio de Transporte mediante oficio de fecha 27 de octubre de 2015 certificó que la vía comprendida entre la carrera 5ª, 6ª con calle 14, vía alterna que de la salida del río Sunuba conduce a la Gironda y posteriormente a la vía circunvalar del Municipio de Guateque, es una vía Nacional concesionada a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura-ANI (FI 811).
- A folios 814 a 815 del expediente se allegó certificación con fecha 26 de octubre de 2015, por medio de la cual el Secretario de Planeación, Infraestructura y Control Interno del Municipio de Guateque, indica que *“La vía alterna para el tránsito de volquetas y doble troques para el transporte de material pétreo que conduce de la vía Guayatá-Guateque a la Gironda, fue construida entre julio y septiembre del año 2008 (...) Dicha vía cuenta con administración mixta ya que un tramo es del Municipio y el otro privado”* (Fls 814, 815).
- Se allegó certificación suscrita por el Secretario de Hacienda del Municipio de Guateque con fecha 26 de octubre de 2015, en la que se indica que revisados los archivos de la vigencia 2007, no se encontró ningún movimiento presupuestal que demuestre el desembolso de dinero como consecuencia del acta de concertación de fecha 19 de septiembre de 2007, con las empresas Gravas y Transportes, TROC y Sociedad Trituradores Brisas del Sunuba (FI 818).
- Certificación suscrita por el Secretario de Planeación, Infraestructura y Control Interno de Guateque, en donde se indica que la vía comprendida entre la carrera 5 y 6 con calle 14 del Municipio de Guateque es una vía del orden Nacional por consiguiente no figura dentro del inventario de las vías que administra el municipio (FI 819).
- Por parte del Subgerente Administrativo del Hospital Regional Valle de Tenza se allegó CD que contiene la relación de los pacientes que fueron atendidos en el Hospital valle de Tenza sede Guateque desde el año 2008 hasta el 2015, por enfermedades respiratorias (Fls 835, 836).



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

- A folios 865 a 873, fue allegado informe suscrito por el Secretario de Planeación, Infraestructura y Control Interno del Municipio de Guateque con fecha 18 de marzo de 2016, en donde se indica lo siguiente:

-La Malla vial de la Calle 14 entre carreras 5 y 6 se encuentra en buen estado y es del orden Nacional (Fls 865, 866).

- La Malla vial desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera Carreras 5 y 6 cabecera Plaza de Mercado a llegar a Terpel se encuentra en regular estado desde el Colegio hasta la carrera 6 con calle 5 y en mal estado desde la carrera sexta con calle 58 a la Estación de Servicio Terpel, vía ésta que es del orden Municipal (Fls 866 vto. a 870).

-La Malla vial de la Carrera 6 con calle 6 a Carrera 8 hasta llegar al Terminal de Transportes, se encuentra en regular estado (Carrera 6 con Calle 6 a Carrera 7), así como la comprendida en la Carrera 8 con Calle 7 hasta llegar al Terminal, la cual es igualmente del orden municipal (Fls 870 a 873).

Con fundamento en los anteriores elementos de prueba, procede la Sala a abordar los problemas jurídicos propuestos y que resuelven los puntos planteados en el recurso de apelación propuesto por el Municipio de Guateque.

#### **4. LA ACCIÓN POPULAR.**

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.

En tal sentido, la primera condición para la procedencia de la acción popular, tiene que ver con que ésta se encamine o pretenda la defensa de los derechos e intereses colectivos; en ese sentido, el artículo 88 constitucional de manera expresa señala que el patrimonio público, la



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

moralidad administrativa, el espacio público, la seguridad y la salubridad pública son derechos colectivos y por tanto pueden protegerse por medio de la acción popular.

## 5. DEL DERECHO COLECTIVO AL USO Y GOCE AL ESPACIO PÚBLICO

En primer lugar, ha de indicarse que el derecho al goce del espacio público encuentra fundamento constitucional en el artículo 82 que señala *“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”*.

A su turno, la Ley 472 de 1998 en su artículo 4 estableció como derechos colectivos, entre otros, el del goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público y la seguridad y salubridad públicas.

En tal sentido, la búsqueda del adecuado uso del espacio público constituye un asunto que interesa a toda la comunidad, razón por la cual, ha de concluirse que la acción popular resulta ser procedente a efectos de proteger, preservar y restituir el espacio público en el evento en que pueda ser afectado bien sea por la acción u omisión de autoridades públicas o de particulares<sup>2</sup>.

Ahora bien, el artículo 7 de la Ley 472 de 1998, dispone lo siguiente:

***“Artículo 7º.- Interpretación de los Derechos Protegidos. Los derechos e intereses protegidos por las Acciones Populares y de Grupo, de conformidad con el artículo 4 de la presente Ley se observarán y aplicarán de acuerdo a como están definidos y regulados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales que vinculen a Colombia”.*** (Destacado por la Sala)

En esa medida, la Ley 9 de 1989 en su artículo 5 define el espacio público en los siguientes términos:

---

<sup>2</sup> **Artículo 9º.- Procedencia de las Acciones Populares.** Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

**“Artículo 5º.- Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.**

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

A su turno, el Consejo de Estado refiriéndose al derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, en sentencia de 19 de noviembre de 2009, precisó lo siguiente:

*“(…) De los artículos 63, 72, 82, 102, y 332 de la Constitución Política se deduce que se consideran bienes de dominio público los destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado o los que están facultados al uso común (…). Y los bienes de uso público universal, igualmente conocidos como bienes públicos del territorio, son aquellos cuyo dominio resulta también del Estado pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente. **Como ejemplo de ello se relacionan las calles, plazas, parques, puentes, caminos, ejidos, etc.** A partir de tales características se impone que ninguna entidad estatal tiene sobre ellos la titularidad de dominio equivalente a la de un particular, por estar destinados al servicio de todos los habitantes. **Sobre ellos el Estado ejerce básicamente derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general (…)**<sup>3</sup>”. (Destacado por la Sala)*

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 19 de noviembre de 2009. Rad. 66001233100020040095501 (AP)



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

Así las cosas, uno de los componentes del concepto de espacio público, lo constituyen las calles de una localidad, sobre las que el Estado ejerce derechos de administración y de policía particularmente con la finalidad de garantizar y proteger su transitabilidad en condiciones adecuadas.

En ese contexto, la Ley 105 de 1993 *"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"*, en cuanto a la integración de la infraestructura distrital y municipal de transporte, establece lo siguiente:

**"Artículo 17º.- Integración de la infraestructura distrital y municipal de transporte. Hace parte de la infraestructura Distrital Municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean propiedad del Municipio, las instalaciones portuarias fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, de acuerdo con la participación que tengan los municipios en las sociedades portuarias y aeroportuarias, en la medida que sean de su propiedad o cuando estos le sean transferidos (...)"**. (Destacado por la Sala)

De igual forma, el artículo 19 *ibídem*, deja en claro que corresponde a la Nación y las Entidades Territoriales, la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su infraestructura de transporte.

Ahora bien, la Ley 715 de 2001 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de la Nación y las Entidades Territoriales, respecto a la competencia del municipio en materia de infraestructura de transporte, preceptúa en su artículo 76 lo siguiente:

**"Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores.** Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias: (...)

76.4. En materia de transporte

**76.4.1. Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente.**



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

*Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación.*

*76.4.2. Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables (...)*. (Destacado por la Sala).

De acuerdo con la norma en cita resulta evidente que corresponde a los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio.

## **6. CASO CONCRETO.**

Descendiendo al caso concreto encuentra la Sala que de acuerdo con la lectura del recurso de apelación interpuesto por el apoderado del Municipio de Guateque, el inconformismo en contra de la sentencia de primera instancia radica básicamente en:

- i)* Que dicha entidad territorial no vulneró ningún derecho colectivo, por cuanto tomó las medidas pertinentes para evitar el flujo de vehículos de carga pesada por el casco urbano de dicha municipalidad, particularmente de propiedad de las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano, que transportaban material pétreo.
- ii)* Los términos fijados para el cumplimiento de la sentencia resultan insuficientes para adelantar el proceso de contratación que se requiere para la reparación de las vías del municipio, y
- iii)* Que no fue allegada prueba idónea que probara que la existencia de afectaciones respiratorias en habitantes del Municipio de Guateque fue consecuencia del tránsito de transporte pesado.

Precisado lo anterior, en primer lugar procede la Sala a determinar si el Municipio de Guateque vulneró o amenazó el derecho o interés colectivo al uso del espacio público, como consecuencia de la acción u omisión en el control del tráfico de vehículos de carga pesada por algunas de las vías del Municipio.



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

Para el efecto, de acuerdo con las pruebas allegadas al plenario se encuentran probados los siguientes hechos:

- Se encuentra probado que para los años 2007 y 2008, por algunas vías del Municipio de Guateque se presentó el tráfico de vehículos de carga pesada, tipo volqueta que transportaban material pétreo de propiedad de las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano, con destino a la construcción de la doble calzada Briceño-Tunja-Sogamoso.
- El tránsito de los referidos vehículos de carga pesada se realizó por algunas de las vías urbanas del Municipio de Guateque, ocasionando el deterioro de las mismas, pese a lo cual por parte de la administración municipal no se adoptaron las medidas oportunas para evitar que se agravara la afectación de las vías utilizadas para tal fin.

En efecto, como prueba de la omisión por parte del Municipio de Guateque en el control del tráfico de vehículos con carga pesada para los años 2007 y 2008 por algunas de las vías del área urbana de municipio, encuentra la Sala que con fecha 28 de abril de 2007, el entonces Presidente del Concejo Municipal presentó petición ante la Alcaldesa a fin de que diera cumplimiento al Decreto 007 de 14 de marzo de 2007, en razón a que *“El tránsito de vehículos de alto tonelaje permanentemente que está dañando las vías (doble troques que vienen del Sunuba con material de arrastre”* (FI 23).

Precisamente, a través del Decreto No. 007 de 17 de marzo de 2007, se reglamentó el tránsito de vehículos pesados y vehículos de servicio público por las vías del Municipio de Guateque, norma que en el artículo quinto disponía *“Se restringe el tráfico de vehículos de más de dieciocho (18) toneladas por las vías del municipio de salvo por la Avenida Circunvalar”* (FIs 310 a 313).

De igual forma, se allegó copia de la petición en el ejercicio del derecho de petición de fecha 24 de abril de 2007, a través del cual algunos habitantes del Barrio el Progreso del municipio de Guateque solicitaban a la administración municipal se tomaran las medidas pertinentes a efectos de prohibir el tráfico de vehículos pesados de más de 20 toneladas, por el perímetro urbano del municipio (FIs 21 a 24).



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

Tal era la problemática presentada por el tráfico de vehículos de alto tonelaje por el perímetro urbano del Municipio de Guateque, que con fecha 27 de abril de 2007 se celebró audiencia ante la Procuraduría Provincial de Guateque, en donde participó la Alcaldesa Municipal de Guateque, la Ingeniera Adriana Pinilla Restrepo en representación de Gravas y Transportes, el director del ITBOY y el Presidente y Fiscal de la Junta de Acción Comunal del Barrio el Progreso, audiencia en la que se llegaron a unos acuerdos respecto al tránsito de éstos vehículos por vías urbanas del municipio (Fls 16 a 19).

Sin embargo, las afectaciones a la malla vial urbana continuaron presentándose debido al tráfico de vehículos de carga pesada por el Municipio de Guateque, tanto que el 19 de septiembre de 2007 se suscribió un acta de concertación entre la comunidad, transportadores y Administración Municipal de Guateque en donde se acordó lo siguiente (Fls 25, 26): *“Los representantes de los transportadores y el representante de la administración acuerdan un presupuesto mensual de veinte millones de pesos (\$20.000.000), **para recuperación de la vía por donde transitan las volquetas**. Asumidos por las partes: Administración municipal, Gravas y Transportes, TROC y representante de Moisés Barreto”.* (Destacado por la Sala)

De igual forma y dentro de éste recuento probatorio que evidencia la omisión por parte del Municipio de Guateque a fin de controlar el tráfico pesado por las vías urbanas, por lo menos hasta el mes de septiembre de 2008, encuentra la Sala dos eventos particularmente importantes:

i) El día 15 de julio de 2008, el Alcalde del Municipio de Guateque expidió el Decreto No. 043, por medio del cual se toman unas medidas para contener el grave deterioro de las vías y calles municipales, particularmente ordenando **“impedir el tránsito de volquetas que transporten material pétreo o minerales pesados por las calles del área urbana del Municipio de Guateque”** (Fls 320, 321), y

ii) De acuerdo con certificación emitida por el Secretario de Planeación, Infraestructura y Control Interno del Municipio de Guateque con fecha 26 de octubre de 2015, la vía alterna para el tránsito de volquetas y doble troques para el transporte de material pétreo que conduce de la vía Guayatá-Guateque a la Gironda, sólo fue construida entre los meses de julio y septiembre de 2008 (Fls 814, 815).



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

Conforme a lo antes expuesto, la Sala concluye que el Municipio de Guateque vulneró el derecho o interés colectivo al uso y goce del espacio público, por cuanto omitió adelantar las actuaciones administrativas necesarias a efectos de controlar el tráfico de vehículos de carga pesada que transportaban material pétreo de propiedad de las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano, por las vías urbanas de dicho municipio, pese a que el artículo quinto del Decreto No. 007 de 17 de marzo de 2007, lo prohibía expresamente.

Omisión que como se advirtió en precedencia conforme a las pruebas obrantes en el plenario, se prologaron desde el año 2007 y por lo menos hasta septiembre de 2008, fecha ésta última en la que se habilitó una vía alterna para el paso de los vehículos de carga pesada, superándose de ésta manera el continuo tráfico por las vías urbanas del municipio de Guateque, pese a lo cual las afectaciones a la malla vial ya se habían presentado.

En tal sentido, como quiera que con la omisión por parte del Municipio de Guateque en el control del tráfico de vehículos de carga pesada por el casco urbano de dicho municipio, se afectaron las vías utilizadas para tal fin, resulta evidente la afectación del derecho colectivo al uso y goce del espacio público ello en la medida en que se impide a los habitantes del municipio y lugares cercanos, disfrutar de vías en condiciones adecuadas.

En éste punto resulta pertinente hacer referencia al pronunciamiento del Consejo de Estado de fecha 18 de mayo de 2017<sup>4</sup>, en el que a propósito de existencia de vulneración del derecho o interés colectivo al uso y goce del espacio público, si bien referido a la utilización de un puente, precisó lo siguiente:

*“(...) En este orden de ideas se tiene que al no permitirse a la ciudadanía, la utilización de un puente, que une no solo a dos municipios, sino a toda una comunidad entera para el desarrollo cotidiano de sus actividades; **el simple hecho del mal estado o deterioro que se encuentra el puente, sin que la autoridad encargada del mantenimiento y sostenimiento de aquel, haga las gestiones necesarias para su rehabilitación o conservación, ello constituye no sólo un uso indebido y negligente del espacio público, sino que además atenta contra la utilización y defensa de los bienes de uso público y defensa del patrimonio público, entendido que este***

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C. Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 41001-23-31-000-2012-00116-01(AP)



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

*concepto "... cubija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo. La defensa del patrimonio público, conlleva a que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, evitando con ello el detrimento patrimonial".<sup>5</sup> (Destacado por la Sala)*

Ahora, si bien las afectaciones a la malla vial urbana del municipio de Guateque derivada del tráfico de vehículos de carga pesada con material pétreo de propiedad de las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano, se presentaron para los años 2007 y 2008, lo cierto es que tal afectación aún persiste en dicho municipio.

En efecto, a folios 865 a 873 fue allegado informe suscrito por el Secretario de Planeación, Infraestructura y Control Interno del Municipio de Guateque con fecha 18 de marzo de 2016, en donde se indica lo siguiente, respecto a la malla vial a cargo del municipio:

- La Malla vial desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera Carreras 5 y 6 cabecera Plaza de Mercado a llegar a Terpel **se encuentra en regular estado** desde el Colegio hasta la carrera 6 con calle 5 **y en mal estado** desde la carrera sexta con calle 5 a la Estación de Servicio Terpel, **vía ésta que es del orden Municipal** (FIs 866 vto. a 870).
- La Malla vial de la Carrera 6 con calle 6 a Carrera 8 hasta llegar al Terminal de Transportes, **se encuentra en regular estado** (Carrera 6 con Calle 6 a Carrera 7), así como la comprendida en la Carrera 8 con Calle 7 hasta llegar al Terminal, la cual es **igualmente del orden municipal** (FIs 870 a 873).

Dicho informe a más de evidenciar el deterioro actual de la malla vial de la carrera 6 con calle 6 a carrera 8 hasta llegar al terminal de transportes y la vía que va desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera carreras 5 y 6 cabecera de la Plaza de Mercado a llegar a Terpel, **acredita que las mismas son del orden municipal.**

En tal sentido, como quiera que las referidas vías (calles), son del orden municipal, su mantenimiento es competencia del Municipio de Guateque, tal como lo dispone el ya citado artículo 76 de la Ley 715 de 2001 que señala "76.4.1. Construir y **conservar la infraestructura municipal de**

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de enero de 2009. Rad. 2003-00013-01



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

***transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio (...)***". (Destacado por la Sala)

En suma a juicio de la Sala y al encontrarse vulnerado el derecho o interés colectivo al uso y goce del espacio público de los habitantes del Municipio de Guateque, es obligación de dicha entidad, tal como lo concluyó el *a quo*, adelantar las gestiones administrativas y contractuales a fin de lograr la recuperación de las vías que se encuentran afectadas y que se refirieron en precedencia, máxime teniendo en cuenta que dicha afectación se viene presentando desde el año 2007, sin que hasta la fecha, se haya allegado prueba de la reparación efectiva de las mismas.

En esa medida, no son de recibo los argumentos planteados por el apoderado del Municipio de Guateque cuando señala que dicha entidad no vulneró ningún derecho colectivo, por cuanto tomó las medidas pertinentes para evitar el flujo de vehículos de carga pesada por el casco urbano de dicha municipalidad.

Ello por cuanto tal como quedó visto en precedencia, dicha entidad omitió adelantar las acciones necesarias y eficientes a efectos de regular en debida forma el tráfico de vehículos de carga pesada por las vías urbanas del municipio, lo cual devino en el deterioro de la malla vial de la carrera 6 con calle 6 a carrera 8 hasta llegar al terminal de transportes y la vía que va desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera carreras 5 y 6 cabecera de la Plaza de Mercado a llegar a Terpel, afectación que de acuerdo con certificación expedida por un servidor público del Municipio de Guateque aún persiste en la actualidad.

Ahora bien, ha de advertirse que el juez de primera instancia concedió un término de 6 meses a efectos de que el Municipio de Guateque adelantara las actuaciones administrativas y contractuales a fin de iniciar la reparación de la malla vial a que se ha hecho referencia, frente a lo cual el apoderado de dicha entidad igualmente presenta inconformismo en razón a que, según su dicho los términos fijados resultan insuficientes para adelantar el proceso de contratación que se requiere para la reparación de las vías del municipio.

Argumento que no es de recibo por ésta Sala, toda vez que el término de 6 meses concedido a efectos de adelantar el procedimiento precontractual a fin de lograr la suscripción de un contrato cuyo objeto sea la reparación de la malla vial, correspondiente a la carrera 6 con calle 6 a carrera 8 hasta llegar al terminal de transportes y la vía que va desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera carreras 5 y 6 cabecera de la Plaza de



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

Mercado a llegar a Terpel, de acuerdo con el procedimiento contractual previsto en las normas de contratación estatal, resulta ser suficiente para el Municipio de Guateque ponga en marcha la reparación efectiva de dichas vías.

Aunado a lo anterior no debe olvidarse que el deterioro de las vías en comento se ha venido presentando desde el año 2007, sin que por parte del Municipio de Guateque se allegue prueba que evidencie actuaciones administrativas tendientes a lograr la recuperación de las calles afectadas del municipio.

Por el contrario, dicha circunstancia, esto es, la prolongación en la afectación y deterioro de las vías, permite concluir a la Sala que dicha entidad territorial ha tenido el tiempo suficiente a efectos de programar administrativa, contractual y presupuestalmente las acciones efectivas para lograr su restauración, máxime cuando es el mismo Municipio de Guateque el que certifica el deterioro actual de la malla vial, razón por la cual no es aceptable que tenga que mediar una sentencia judicial en donde le ordene la realización de unas obras, las cuales en el marco de sus competencias, está en la obligación de adelantar.

Así las cosas, el término de 6 meses concedido al Municipio de Guateque a fin de que tome las actuaciones administrativas y pre-contractuales tendientes a lograr la suscripción del contrato cuyo objeto sea la reparación la malla vial, correspondiente a la carrera 6 con calle 6 a carrera 8 hasta llegar al terminal de transportes y la vía que va desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera carreras 5 y 6 cabecera de la Plaza de Mercado a llegar a Terpel, resulta ser adecuado y consulta los términos establecidos por la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios a efectos de adelantar un procedimiento contractual cuyo objeto sea como en éste caso, la construcción o reparación de una vía pública.

No obstante se modificará la decisión adoptada por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja en éste punto, a fin de indicar que una vez finalizado el plazo de 6 meses a que se ha hecho referencia, el municipio de Guateque dispondrá de 6 meses a efectos de ejecutar las obras para la recuperación de la malla vial correspondiente a la carrera 6 con calle 6 a carrera 8 hasta llegar al terminal de transportes y la vía que va desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera carreras 5 y 6 cabecera de la Plaza de Mercado a llegar a Terpel.



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

En suma, la Sala adicionará el numeral sexto de la parte resolutive de la sentencia proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja en éste punto, a fin de precisar que en el término de 6 meses el Municipio de Guateque deberá adelantar las actuaciones administrativas y pre-contractuales a efectos de lograr la suscripción de un contrato cuyo objeto sea la reparación la malla vial, correspondiente a la carrera 6 con calle 6 a carrera 8 hasta llegar al terminal de transportes y la vía que va desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera carreras 5 y 6 cabecera de la Plaza de Mercado a llegar a Terpel, luego de lo cual dispondrá de un término de 6 meses para realizar la ejecución total del mismo.

Ahora bien, ha de advertir la Sala que si bien respecto a las órdenes emitidas por parte del juez de primera instancia frente a las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano, no se hizo manifestación expresa en el recurso de apelación, lo cierto es que el objeto del mismo pretendía verificar la vulneración del derecho o interés colectivo al goce y al espacio público de los habitantes del Municipio de Guateque, el cual como quedó visto en precedencia fue vulnerado por omisión, por parte de esa entidad territorial.

No obstante lo anterior, igualmente se encuentra probado que por parte de las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano, vulneraron el derecho o interés colectivo al goce y al espacio público, toda vez que fueron los vehículos de carga pesada de su propiedad, las que con el tránsito por el casco urbano del Municipio de Guateque, afectaron la malla vial de dicho municipio, razón por la cual, la Sala considera necesario analizar si le asiste alguna responsabilidad en la recuperación de la malla vial afectada y que es de propiedad de la entidad territorial.

Al respecto, se encuentra probado que para los años 2007 y 2008, particularmente desde el mes de febrero de 2007 al mes de agosto de 2008, por algunas vías del Municipio de Guateque se presentó el tráfico de vehículos de carga pesada, tipo volqueta que transportaban material pétreo de propiedad de las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano, con destino a la construcción de la doble calzada Briceño-Tunja-Sogamoso.

Dicho tránsito vehicular, tal como quedó visto en precedencia, ocasionó que la malla vial de propiedad del Municipio de Guateque se viera afectada particularmente la que corresponde a la carrera 6 con calle 6 a



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

carrera 8 hasta llegar al terminal de transportes y la vía que va desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera carreras 5 y 6 cabecera de la Plaza de Mercado a llegar a Terpel.

Tal fue la afectación a la malla vial urbana debido al tráfico de vehículos de carga pesada por el Municipio de Guateque, que el 19 de septiembre de 2007 se suscribió un acta de concertación entre la comunidad, transportadores y Administración Municipal de Guateque en donde se acordó lo siguiente (Fls 25, 26): “*Los representantes de los transportadores y el representante de la administración acuerdan un **presupuesto mensual de veinte millones de pesos (\$20.000.000), para recuperación de la vía por donde transitan las volquetas.** Asumidos por las partes: Administración municipal, **Gravas y Transportes, TROC y representante de Moisés Barreto**”.* (Destacado por la Sala)

Lo anterior evidencia con claridad que por parte de las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano, se tenía pleno conocimiento de las afectaciones a la malla vial del Municipio de Guateque, tanto que a través del acta antes referida, se comprometieron al pago de una cuota mensual de veinte millones de pesos (\$20.000.000), los cuales se destinarían a la recuperación de la vía por donde transitaban las volquetas.

De igual forma, se advierte que se allegó certificación suscrita por el Secretario de Hacienda del Municipio de Guateque con fecha 26 de octubre de 2015 (FI 818), en la que se indica que revisados los archivos de la vigencia 2007, no se encontró ningún movimiento presupuestal que demuestre el desembolso de dinero como consecuencia del acta de concertación de fecha 19 de septiembre de 2007, con las empresas transportadoras de material pétreo, es decir, no se cumplió con lo allí acordado.

Así las cosas, es evidente que las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano, utilizaron la malla vial del casco urbano del municipio de Guateque a efectos de transportar material pétreo con destino a la construcción de la Doble calzada Briceño-Tunja-Sogamoso, generando el deterioro de las calles por donde transitaban los vehículos de carga pesada, razón por la cual, se concluye que igualmente éstas empresas vulneraron el derecho o interés colectivo al uso y goce del espacio público de los habitantes del Municipio de Guateque.



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

En éste punto ha de indicar la Sala que si la utilización de los bienes de uso público, como en éste caso la malla vial urbana del municipio de Guateque por parte de empresas en el ejercicio de sus actividades económicas, comporta el deterioro de las mismas, necesariamente les asiste la obligación de contribuir en su recuperación; tal responsabilidad se encuentra consagrada en el artículo 333 de la Constitución Política, que dispone lo siguiente:

**“Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.**

*La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.*

***La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.***

*El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*

*La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.*  
(Destacado por la Sala)

Precisamente la Corte Constitucional, en sentencia T-781 de 2014 a propósito de la responsabilidad social de las empresas, señaló lo siguiente:

***“(…) En relación con este mandato la Corte Constitucional desde los primeros años de su jurisprudencia ha establecido que la empresa como agente social se expresa “en una doble dimensión: como libertad y como función social. Por consiguiente, la legitimidad de una decisión empresarial, no puede juzgarse únicamente a través del prisma de su autonomía. A esta visión, forzosamente deberá adicionarse la consideración de sus consecuencias sociales y ecológicas.” Por tanto, la iniciativa privada y el desarrollo de toda empresa se encuentran sujetos en razón del Artículo 333 de la Carta a “fines y objetivos prioritarios que son los del interés general (artículo 1º C.N.), por encima de los propósitos particulares y de las posibilidades de ganancia individual.” (...)***

***Partiendo de este concepto, la Corte ha señalado que el desempeño de la libertad de empresa reconocido por la Carta se supedita a las***



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

***restricciones y responsabilidades impuestas por el ordenamiento y establecidas por las leyes, así como a “los límites del bien común”.***  
*Es por ello que la Corte ha establecido que es una libertad de naturaleza autor restringida.*

*Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha declarado que la función social de la empresa reviste distintos contornos. Por una parte, se enmarca dentro de las competencias de intervención general del Estado en la economía. Por otra, es uno de los sustentos de las limitaciones de la propiedad privada en concordancia con el ordenamiento superior, restricciones tales como licencias de funcionamiento, permisos urbanísticos y ambientales, licencias sanitarias, de seguridad, de idoneidad técnica, etc.(...)”. (Destacado por la Sala)*

En tal sentido, para la Sala es claro que la actividad económica realizada por las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano, consistente en el transporte de material pétreo para lo cual utilizaron la malla vial urbana del municipio de Guateque, debe entenderse en el marco de una actividad empresarial que de acuerdo al artículo 333 de la Constitución tiene una función social que implica obligaciones.

Una de estas obligaciones precisamente radica en que, ante el deterioro de la malla vial (espacio público) de propiedad del Municipio de Guateque como consecuencia del tráfico de vehículos de carga pesada, dichas empresas debe concurrir a procurar la reparación de las vías que fueron utilizadas en su momento para el desarrollo de su actividad económica.

Precisamente de acuerdo con las pruebas allegadas al proceso, se concluye que las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano, utilizaron las vías urbanas del municipio de Guateque para el Transporte de material pétreo, en el periodo comprendido entre el mes de febrero de 2007 y el mes de agosto de 2008, pese a que de acuerdo con el Derecho 007 de 17 de marzo de 2007 prohibía expresamente el tráfico de vehículos de carga pesada por el las vías urbanas del municipio.

Lo anterior por cuanto tal como lo certificó el Secretario de Planeación, Infraestructura y Control Interno del Municipio del Municipio de Guateque a partir del mes de septiembre de 2008, se habilitó una vía alterna para el tránsito de volquetas y doble traques para el transporte de material pétreo, cesando el tránsito de vehículos de carga pesada por las vías urbanas del municipio (Fls 814, 815).



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

Así las cosas, al advertirse que en la vulneración del derecho o interés colectivo participaron igualmente las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano, por cuanto con el tráfico de vehículos de carga pesada que transportaban material pétreo de propiedad de dicha empresa por el zona urbana del municipio, resultando afectada la vía que va desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera carreras 5 y 6 cabecera de la Plaza de Mercado a llegar a Terpel, tráfico que se prolongó desde el mes de febrero de 2007 al mes de agosto de 2008, considera la Sala que dichas empresas deberá participar en la reparación de las mismas.

Para el efecto, considera la Sala que como un parámetro objetivo de reparación del daño producido por las empresas referidas al espacio público del Municipio de Guateque, se debe tomar el acuerdo al que se llegó a través del acta del 19 de septiembre de 2007, donde las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano se comprometieron al pago de veinte millones de pesos (\$20.000.000) a fin de recuperar la vía por donde transitaban las volquetas de su propiedad, acuerdo que conforme con las pruebas obrantes en el proceso no fue cumplido por dichas empresas.

Teniendo en cuenta lo antes dicho, la Sala ordenará a las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano, al pago por partes iguales, a favor del Municipio de Guateque, de la suma de veinte millones de pesos (\$20.000.000), mensuales en el periodo comprendido entre el mes de febrero de 2007 y el mes de agosto de 2008 inclusive, tiempo durante el cual transitaron los vehículos de carga pesada de su propiedad, transportando material pétreo con destino a la construcción de la doble calzada Briceño-Tunja-Sogamoso y en éste sentido se adicionará el numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia.

Finalmente deberá la Sala analizar si conforme a las pruebas allegadas al plenario se acreditó la existencia de enfermedades respiratorias en habitantes del Municipio de Guateque como consecuencia del tráfico de vehículos de carga pesada por algunas vías del municipio.

Ello en atención a que la sentencia de primera instancia en el numeral séptimo dispuso lo siguiente:



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

*“Séptimo.- Ordenar al Alcalde del Municipio de Guateque que desarrolle un proyecto tendiente a la atención médica de habitantes de este municipio que soliciten la atención y que padezcan enfermedades de tipo respiratorio, pero que acrediten residir en las cercanías a la calle 14 entre las carreras 5 y 6 de Guateque, lugar por donde se encuentra acreditado transitaban las mentadas volquetas cargadas de materiales pétreos”.*

Encuentra la Sala que el juzgado de primera instancia para imponer la referida orden al Municipio de Guateque, se fundamentó en un informe allegado por el Gerente Administrativo del Hospital Regional Valle de Tenza, en el cual anexó copia de un listado de pacientes que fueron atendidos presuntamente por enfermedades respiratorias desde el año 2008 hasta el 2015, circunstancia que tuvo como indicio suficiente a efectos de acreditar la relación de causalidad entre el tráfico de vehículos con carga pesada por la vías urbanas del municipio y la presencia de enfermedades respiratorias.

Sin embargo, a juicio de la Sala el informe allegado por el Gerente Administrativo del Hospital Regional Valle de Tenza con la relación de los pacientes atendidos en dicha institución por presencia de enfermedades respiratorias, no constituye prueba suficiente, a efectos de establecer el nexo de causalidad entre éstas y el tráfico de vehículos con carga pesada por el Municipio, por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, en efecto por parte del Subgerente Administrativo del Hospital Regional Valle de Tenza se allegó CD que contiene la relación de los pacientes que fueron atendidos en el Hospital valle de Tenza sede Guateque desde el año 2008 hasta el 2015, por enfermedades respiratorias (Fls 835, 836).

Una vez verificado el contenido de dicho CD, se evidencia que si bien en el oficio remisorio por parte del funcionario del Hospital Regional Valle de Tenza se indica que el listado se refiere a los pacientes atendidos por enfermedades respiratorias, lo cierto es que allí se relacionan otras consultas por “anestesiología”, “psicología”, “Oftalmología”, “radiología”, “cirugía general”, entre otras, es decir, que en dicho listado no solo se relacionan consultas con enfermedades respiratorias, sino que se hace referencia adicionalmente a otro tipo de consultas.

Ahora bien, aceptando que tal como se indica por parte del Hospital Regional Valle de Tenza se atendieron consultas relacionadas por enfermedades respiratorias, a juicio de la Sala, esa circunstancia en sí misma considerada no genera como consecuencia necesaria que ello hubiese ocurrido como consecuencia exclusivamente de la contaminación



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

presentada por el tráfico de vehículos de carga pesada por las vías urbanas del municipio de Guateque.

Al respecto ha de indicarse que de acuerdo con las reglas de la experiencia, las enfermedades respiratorias pueden tener su origen en múltiples causas, entre ellas por supuesto la contaminación ambiental, pero no es la única, ya que también pueden tener su origen en el tabaco, enfermedades infecciosas, así como variaciones climáticas.

En tal sentido dentro del listado allegado por el Hospital Regional Valle de Tenza, no se señala la causa probable de la enfermedad respiratoria por la cual se presentó la consulta, razón por la cual no puede concluirse de manera inequívoca que tales afectaciones hayan sido provocadas por la existencia de contaminación ambiental en el Municipio de Guateque.

Aunado a lo anterior, ha de advertirse que el listado de personas que consultaron por enfermedades respiratorias se prolonga desde el año 2008 hasta el 2015; no obstante tal como quedó visto en precedencia, desde el mes de septiembre de 2008, se habilitó una vía alterna en el Municipio de Guateque para el tránsito de los vehículos de carga pesada que trasportaban material pétreo, es decir que a partir de ésta última fecha, cesó la posible contaminación ambiental que se presentaba por el tráfico vehicular por las vías urbanas del municipio.

De tal forma que no puede válidamente concluirse que la consulta por enfermedades respiratorias de habitantes del Municipio de Guateque en el periodo 2008-2015, se haya debido a la contaminación originada por el paso de vehículos de carga pesada por la malla vial, correspondiente a la carrera 6 con calle 6 a carrera 8 hasta llegar al terminal de transportes y la vía que va desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera carreras 5 y 6 cabecera de la Plaza de Mercado a llegar a Terpel, por cuanto a partir del mes de septiembre de 2008, de acuerdo con las pruebas allegadas al plenario, se habilitó una vía alterna para el paso de dichos vehículos.

Adicionalmente, no se advierte que de manera específica en el tiempo en que los vehículos de tráfico pesado transitaban por la malla vial urbana del Municipio de Guateque, se haya allegado prueba médica que evidenciara problemas de tipo respiratorio en los habitantes particularmente del barrio el progreso de dicho municipio, sector por donde transitaban dichos vehículos.

Teniendo en cuenta lo anterior, la existencia de un listado con personas que consultaron por enfermedades respiratorias en el periodo



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

comprendido entre el año 2008 al año 2015, no resulta ser prueba suficiente a efectos de acreditar la existencia de aquellas se debió al tráfico de vehículos de carga pesada por las vías urbanas del Municipio de Guateque, razón por la cual la orden contenida en el numeral séptimo de la sentencia de primera instancia debe ser revocada.

Lo anterior en atención a que si bien, tal como quedó visto en precedencia, se acreditó la vulneración al derecho o interes colectivo al uso y goce del espacio público por parte del Municipio de Guateque por su omisión en la regulación de tráfico de vehículos de carga pesada particularmente para los años 2007 y 2008, lo cual generó afectación a la malla vial, la cual persiste en la actualidad, lo cierto es que no se acreditó fehacientemente que tal circunstancia hubiese desencadenado en la existencia de enfermedades respiratorias en los habitantes del municipio.

En tal sentido, ordenar al Municipio de Guateque la realización de un programa para la atención de personas que acrediten que padecen enfermedades respiratorias, no resulta congruente con la vulneración acreditada al derecho o interes colectivo de uso y goce del espacio público, en tanto, se insiste, no se aportó prueba suficiente que acreditará la existencia de enfermedades respiratorias derivadas del tráfico de vehículos con carga pesada por dicho municipio.

Así las cosas, se revocará el numeral séptimo de la sentencia objeto de apelación.

En suma, teniendo en cuenta lo analizado en la presente sentencia, la Sala confirmará la sentencia del 11 de abril de 2016 proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja, salvó los numerales quinto y sexto que será adicionado y modificado respectivamente y el numeral séptimo de la parte resolutive de la misma, el cual será revocado.

#### **IV. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala de decisión No 6, del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

### RESUELVE:

**PRIMERO: ADICIONAR** el numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia del 11 de abril de 2016, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja, por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia, el cual quedará así:

*“QUINTO: Ordenar a las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto Rubiano, que reparen las vías del orden nacional como lo son la malla vial de la calle 14 entre carreras 5 y 6, en un plazo no mayor a seis meses, en asocio con las entidades administradoras a cargo de las vías señaladas.*

*Las empresas Gravas y Transportes LTDA, Trituraciones y Obras civiles LTDA-TROC y la empresa del señor José Moisés Barreto, deberá proceder al pago por partes iguales, a favor del Municipio de Guateque, de la suma de veinte millones de pesos (\$20.000.000), mensuales, en el periodo comprendido entre el mes de febrero de 2007 y el mes de agosto de 2008 inclusive”.*

**SEGUNDO: MODIFICAR** el numeral sexto de la parte resolutive de la sentencia del 11 de abril de 2016, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja, por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia, el cual quedará así:

*“SEXTO: Ordenar al representante legal del Municipio de Guateque que dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de ésta sentencia, adelante las actuaciones administrativas y pre-contractuales necesarias a efectos de lograr la suscripción de un contrato cuyo objeto sea la reparación la malla vial, correspondiente a la carrera 6 con calle 6 a carrera 8 hasta llegar al terminal de transportes y la vía que va desde el Colegio Nacional Enrique Olaya Herrera carreras 5 y 6 cabecera de la Plaza de Mercado a llegar a Terpel, luego de lo cual dispondrá de un término de seis (6) meses para realizar la ejecución total del contrato”.*

**TERCERO: REVOCAR** el numeral séptimo de la parte resolutive de la sentencia del 11 de abril de 2016, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja, por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia.

**CUARTO: CONFIRMAR** en todo lo demás la sentencia del 11 de abril de 2016, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja, por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia.



Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Nación-Ministerio del Transporte y Otros  
Expediente: 15001-33-31-009-2007-00198-01.  
ACCIÓN POPULAR – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

**QUINTO:** En aplicación de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 742 de 1998, remítase copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo-Registro Público de Acciones Populares y de Grupo.

**SEXTO:** En firma esta providencia, por secretaria devuélvase el expediente al despacho de origen, previo a las anotaciones y constancias correspondientes.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado

  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado

  
**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado

*Hoja de firmas*

*Accionante: Personería Municipal de Guateque  
Accionado: Municipio de Guateque y Otros  
Expediente: 15001333100920070019801  
Acción Popular.*