

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER  
Mag. Ponente: Dr. RAFAEL GUTIERREZ SOLANO

Bucaramanga,

ABRIL CUATRO (04)  
DE DOS MIL DIECIOCHO

MEDIO DE CONTROL

PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
(Segunda instancia)

DEMANDANTE  
DEMANDADO  
RADICADO

DEFENSORIA DEL PUEBLO  
MUNICIPIO DE BUCARAMANGA  
680013333005-2014-00137-01

Se decide el **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por las partes demandadas **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** (Fol. 125-130) y **DIRECCION DE TRANSITO DE BUCARAMANGA** (Fol. 131-133) contra la sentencia proferida el día veintiséis (26) de enero de dos mil diecisiete (2017) por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Bucaramanga mediante la cual se declaró la vulneración de los derechos colectivos aludidos por el actor popular en su demanda (Folios 107-118).

ANTECEDENTES

La **DEFENSORIA DEL PUEBLO**, presentó demanda en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, contra el **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** y la **DIRECCION DE TRANSITO DE BUCARAMANGA**, con el fin de que se hiciera un pronunciamiento favorable a las partes.

A. PRETENSIONES

(Folio 2)

"1. Ordenar al **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, para que en el termino razonable adelante las gestiones administrativas en coordinación con las autoridades competente a fin de obtener la disponibilidad presupuestal y así mismo proceder a la construcción de un puente peatonal sobre la **CALLE 61 No. 2W-13** del barrio **MUTIS** de Bucaramanga, contando con las condiciones legales requeridas para la seguridad de los transeúntes.

2. Ordenar al **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, una vez realizada la infraestructura del puente peatonal en la **CALLE 61 No. 2W-13**, realizar el

mantenimiento preventivo constante y continuo de la mencionada obra, a fin de mitigar el grave peligro de la infraestructura y prevenir el peligro al que están expuestos los transeúntes y los vehículos del sector.

3. Ordenar al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, garantizar el derecho a la accesibilidad para lograr su integración social y libre movilidad a las personas en condición de discapacidad como sujetos de especial protección de conformidad con las normas legales para la construcción del puente peatonal.

4. Ordenar al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, que mientras se cumplen los requisitos pertinentes de aprobación presupuestal y de contratación se tomen las medidas preventivas conducentes que adviertan el peligro existente, tales como alumbrado público, señales preventivas, marcas peatonales y de advertencia.

5. Ordenar la constitución de un comité de verificación para el cumplimiento de lo señalado en los puntos anteriores.

6. Las demás que el despacho considere pertinentes con el fin de evitar un inminente peligro de la vida de los transeúntes y vehículos del sector.

## B. HECHOS

(Folio 1)

Manifiesta el demandante que en la calle 61 No. 2w - 13 del barrio Mutis de Bucaramanga, se han presentado una serie de accidentes de tránsito que evidencian peligro inminente para la vida de los residentes del sector, situación que hace imperiosa la necesidad de construcción de un puente peatonal que evite se presenten más accidentes.

El actor popular fundamenta su solicitud en un informe remitido por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses que obra en el expediente (Fol. 10), del cual se deriva que las muertes sobrevenidas en el sector incluyen peatones, pasajeros y conductores; así como en el reporte de accidentalidad emitido por el Comandante de Grupo Control Vial (Fol. 12) y en que en el sector operan cuatro instituciones educativas de carácter público (Fol. 21) y privado.

Finalmente, aduce que con la entrada en funcionamiento del viaducto de la Novena, el número de vehículos que transitan ahora por la vía se triplicó, ya que todos los vehículos ingresan por esta vía, razón por la cual es forzosa la construcción del puente

## II. CONTESTACION DE LA DEMANDA

### • MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

(Folios 44-50)

La entidad accionada concurrió al trámite de primera instancia mediante apoderado, manifestando su oposición a la prosperidad de las pretensiones invocadas con fundamento en que, por su parte, no se ha amenazado ni vulnerado derecho colectivo alguno. Aduce que su representada no es la entidad llamada a responder por los hechos que dan origen a la acción, pues la competencia para dar pronta solicitud a la situación es responsabilidad de la **DIRECCIÓN DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE BUCARAMANGA**, por tal razón propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. En este sentido, alega que no existe prueba alguna que demuestre que el Municipio incurrió en acciones u omisiones que lleven a vulnerar los derechos de la comunidad, por lo que no procede condena contra la entidad.

Por otra parte, señala que no basta con que una persona alegue la inexistencia de puentes peatonales para que se pueda ordenar la ejecución de una obra pública, tal como lo estima el actor popular, por cuanto es obligación del mismo demostrar técnicamente la necesidad del puente. En cambio, expone el sector hace parte del proyecto de ampliación a doble calzada con separador incluido en los diseños existentes del macro-proyecto TRONCAL METROPOLITANA NORTE SUR, TRAMO 4 (que consta en anexo CD que contiene proyecto vial) por lo que no es viable la construcción de un puente sin atender a que con ocasión de este proyecto, podría ser demolido el puente con posterioridad.

Considera que el **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** tiene prioridades de construcción en la ciudad donde el flujo vehicular es superior al sector descrito dentro en la demanda, y en caso de prosperar las pretensiones de esta, se requeriría de una suma presupuestal elevada por cuanto se debe realizar un estudio y diseño donde se determine la viabilidad urbanística de la construcción y contemplar la posibilidad de compra de predios privados si llegaren a verse afectados. Lo anterior teniendo en cuenta los recursos limitados con que cuenta el ente territorial y que, en todo caso, están proyectados a ejecutar el cumplimiento del plan de desarrollo.

Por todo lo anterior, solicita sean denegadas la totalidad de pretensiones del actor.

• **DIRECCION DE TRANSITO DE BUCARAMANGA**

(Folios 63-65)

La demandada manifiesta su oposición a la prosperidad de las pretensiones invocadas en tanto ninguna esta dirigida contra la Dirección de Transito.

Solicita se tenga en cuenta la aseveración hecha por el actor según la cual su representada ha efectuado todas las acciones de control vial que son de su resorte, tendientes a la mitigación de riesgos en el sector. Por tanto, no resulta consecuente emitir condena contra la entidad, que fue vinculada de oficio por el Juez.

Como única excepción propone la falta de legitimación en la causa por pasiva, fundamentada en los argumentos expuestos e incluso con base en la misma demanda en que se afirma que su representada ha efectuado de forma diligente todas las acciones de su competencia tendientes a la disminución de riesgos en el barrio Mutis.

**C. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

(Folio 80-82)

La Audiencia de Pacto de Cumplimiento se celebró el día veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016) con la asistencia de la apoderada del demandante, el apoderado del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** y el apoderado de la **DIRECCION DE TRANSITO DE BUCARAMANGA**. En la diligencia las partes manifestaron no contar con ánimo conciliatorio, razón por la cual se declaró fallida la audiencia. Como ultima actuación se realiza el decreto de pruebas de las cuales se corre traslado a las partes, que no interponen recurso alguno.

**III. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

(Fol. 107-118)

Mediante la providencia impugnada, el A Quo decidió declarar que existe violación y amenaza a los derechos e intereses colectivos de los transeúntes en el sector de la calle 61 con carrera 2W del barrio Mutis por parte del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** y la **DIRECCION DE TRANSITO DE BUCARAMANGA**.

En consecuencia, ordenó al **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** que en el término de tres (03) meses contados a partir de la notificación de la providencia, adelante todas las actuaciones administrativas y presupuestales requeridas para la

construcción de un puente peatonal en el sector de la calle 61 con carrera 2W con el objeto de que en un termino máximo de seis (06) meses contados a partir del vencimiento de los tres (03) meses antes señalados, esté construido y puesto en funcionamiento dicho puente peatonal. Además, hasta tanto no se adelante todas las actuaciones administrativas y presupuestales requeridas para la construcción, se tomen las medidas preventivas conducentes a la mitigación de la accidentalidad y vulneración de los peatones y transeúntes.

Para llegar a tal determinación, el A Quo consideró que : (...)“de acuerdo con el material probatorio que reposa en el expediente, “se puede concluir como verdad procesal la vulneración de los derechos e intereses colectivos toda vez que el Municipio de Bucaramanga, en su argumentación de defensa, no demuestra en forma fehaciente que las alternativas propuestas ante la problemática planteada sean realmente efectivas o eficaces para prevenir la vulneración de los derechos invocados, mas aun cuando las estadísticas de accidentalidad y mortalidad en el sector objeto de la presente acción dejan expuestos una real y verdadera problemática de movilidad y vulneración de los peatones y transeúntes que circulan por el sector.”(...)



Inconforme con la decisión proferida, el **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** presenta escrito de apelación en el que manifiesta su oposición a la orden impuesta a la entidad territorial toda vez que el actor no demostró la vulneración del derecho colectivo y no aportó suficientes elementos probatorios que permitan deducir con claridad la responsabilidad por parte del Municipio.

Resalta que el Municipio de Bucaramanga ya está adelantando los diseños para realizar diversas obras en el sector como la ampliación de la carrera 2W; el cambio de sentido de algunas vías y la puesta en funcionamiento de un plan de movilidad. De lo anterior, aduce que el Juez de primera instancia no tuvo en cuenta lo manifestado, pues si bien se comentó dentro de la contestación de demanda que el sector hace parte del proyecto de *ampliación a doble calzada con separador incluido en los diseños existentes del macro-proyecto TRONCAL METROPOLITANA NORTE SUR, TRAMO 4* (que consta en anexo CD que contiene proyecto vial), esto no impidió que se proferiera fallo condenatorio.

Así entonces, la providencia propicia la eventual concreción de un daño fiscal, esto pues hasta que no se materialice el proyecto de ampliación de la carrera 2W, se considera técnica y presupuestalmente inviable la construcción de un puente peatonal sobre este corredor vial, ya que se podrían perder los recursos si se llegare a construir y posteriormente se tuviese que demoler para la ampliación de la calzada vehicular.

Finalmente, solicita la revocatoria de la condena en costas como quiera que dicho reconocimiento es improcedente si se tiene en cuenta que la actuación del accionante fue mínima, no ejerció una defensa activa, ya que no se adelanto trámite alguno tendiente a demostrar la vulneración de derechos colectivos por parte de la administración municipal.

#### **DIRECCION DE TRANSITO DE BUCARAMANGA**

(Folios 131-133)

Inconforme con la decisión proferida, considera que la sentencia carece de congruencia entre las consideraciones y la decisión adoptada pues se esta declarando la responsabilidad de la entidad simplemente por la disposición de la ley que establece el deber de señalización vial.

Cuestiona que el A Quo cita como fundamento de sus consideraciones una sentencia del Consejo de Estado que precisamente indica que la construcción de un puente no es la única acción efectiva para mitigar los presuntos riesgos, no obstante, contrariando su propia transcripción el A quo ordena la realización de dicha obra.

Por último, estima que la orden es una falta desde el punto de vista económico del Derecho, ya que no es posible que un Juzgado de la Jurisdicción de lo Contencioso administrativo, profiera una orden de tal magnitud sin una elaboración de estudios técnicos previos.

Con fundamento en lo anterior procede a solicitar la revocatoria de la sentencia de primera instancia y se desvincule del proceso a la **DIRECCION DE TRANSITO DE BUCARAMANGA**.

#### **V. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA**

Mediante auto de fecha dieciséis (16) de mayo de 2017, se admitió el recurso de apelación, y se ordenó notificar personalmente al Ministerio Público (Fol. 139).

En providencia del 04 de julio de 2017 y de conformidad con lo dispuesto por el numeral 4º del art. 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 623 de la Ley 1564 de 2012, se le corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para que formularan alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto de fondo. (Folio 144).

## VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El artículo 88 de la Constitución Política consagra las acciones populares como el instrumento de defensa judicial para la protección de derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y demás de similar naturaleza que se definan en la ley.

### LOS DERECHOS COLECTIVOS PRESUNTAMENTE VULNERADOS.

El artículo 4º de la Ley 472 de 1998, enumeró como derechos e intereses colectivos, entre otros, los aquí demandados, consagrados en los literales g), h) y l)

- "g) La seguridad y salubridad pública
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente"

#### MARCO NORMATIVO

### **Consejo Superior** **de la Judicatura** **DEL MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**

La constitución Política en su artículo 88, desarrollado por la ley 472 de 1998, en relación a la naturaleza de las acciones populares, establece que es un mecanismo instituido para la protección y amparo de los Derechos e intereses colectivos, siendo procedente contra toda acción u omisión e las autoridades publicas o de los particulares, teniendo por fin hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible. Se identifican por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la protección de los referidos derechos, cuya amenaza, vulneración, existencia del peligro, agravio o daño contingente, deberá probarse necesariamente para la procedencia del amparo.

Así, cualquier ciudadano puede impetrar el medio de control en procura de la protección de dichos derechos. El H. Consejo de Estado, en reiteradas ocasiones, ha explicado su concepto y alcance:

*"Los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va mas allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley"*<sup>1</sup>

*"los derechos particulares comunes a un grupo de personas no constituyen derechos colectivos"*<sup>2</sup>

*"No deben confundirse los derechos colectivos con los individuales comunes a un grupo de personas determinadas o determinables. La distinción entre intereses subjetivos y colectivos de un grupo depende de la posibilidad de apropiación exclusiva de los objetos o bienes materiales o inmateriales involucrados en la relación jurídica. Así, de los derechos colectivos puede afirmarse que a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás; en tanto que en relación con los derechos individuales cada uno de los sujetos que pertenecen al grupo puede obtener la satisfacción de su derecho de forma individual y en momento diferente o puede ejercerlo con exclusión de los demás, y solo por razones de orden practico pueden reclamar conjuntamente la indemnización cuando han sufrido un daño por una causa común, sin perjuicio de las acciones individuales que cada uno pueda iniciar"*<sup>3</sup>

Se tienen, entonces, como supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares, los siguientes: A) Una acción u omisión de la parte demandada, B) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, y C) la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses<sup>4</sup>

#### **EL DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCION DE DESASTRES PREVISIBLES TECNICAMENTE**

La gestión del riesgo de desastres, es un proceso orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. La gestión del riesgo se constituye en una

<sup>1</sup> Rad: 2003-00861. Actor: Graciela Chiquito Jaramillo. C.P.: Dr. GERMAN RODRIGUEZ V.

<sup>2</sup> Rad: 2002-02261. Actor: Ana Silva Gómez de Puentes. C.P.: Dr. CAMILO ARCINIEGAS A.

<sup>3</sup> Rad: 2001-02012. Actor: Omar de Jesús Florez Morales. C.P.: Dr. RICARDO HOYOS DUQUE.

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO SECCION PRIMERA. Sentencia del 15 de agosto de 2013. C.P. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Rad: 52001-23-31-000-2010-00680-01 (AP)



política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, esta intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población<sup>5</sup>. (Subrayado fuera de texto).

Conforme a la normativa constitucional y legal, los entes municipales cuentan con sendas competencias específicas en la prevención y atención de desastres, las cuales pueden ser financiadas con recursos propios, del Sistema General de Participaciones o de otros recursos. Estas competencias no se limitan a las zonas de alto riesgo y deben atender las medidas que las autoridades de otros niveles territoriales les dirijan en materia de prevención, entre ellas por su puesto la realización de los estudios recomendados por estas.

#### DEL DERECHO A LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICA

Sobre el concepto de "salubridad pública", en lo que atañe al objeto del presente medio de control, es importante tener en cuenta los planteamientos esbozados por el H. Consejo de Estado, de manera coincidente con la Corte Constitucional en el siguiente sentido:

"En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas, los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad." **"...Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones,** los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria. Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados"<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Ley 1523 del 24 de abril. Artículo 1.

<sup>6</sup> Consejo de estado.. Sección Primera. Sentencia del 20 de enero de 2011. Rad. 25000-23-25-2005-00357-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

<sup>7</sup> Sección Tercera. Sentencia de 15 de julio de 2004. AP 1834. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar.

**LA REALIZACION DE LAS CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURIDICAS, DE MANERA ORDENADA, Y DANDO PREVALENCIA AL BENEFICIO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES**

El H. Consejo de Estado ha considerado que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial - bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.<sup>8</sup>

**DE LA REALIZACION DE OBRAS CIVILES PARA PROTEGER ESTE DERECHO COLECTIVO**

En relación con el adelantamiento de obras civiles, el H. Consejo de Estado ha dicho que la falta de puentes peatonales para cruzar vías públicas, no conlleva por sí misma la violación del derecho al libre tránsito peatonal en condiciones seguras, si en el lugar se cuenta con soluciones cercanas que lo garanticen<sup>9</sup>. Igualmente, ha definido que no es dable al juez ni a las partes hacer caso omiso de las consideraciones de índole técnica con fundamento en las cuales la Administración ha estimado inviable o innecesaria la ejecución de la correspondiente obra pública. Este criterio jurisprudencial fue esbozado con ocasión de una orden encaminada a la construcción de un puente peatonal, ignorando las razones técnicas expuestas por la Administración así<sup>10</sup>:

*"De otra parte, le asiste razón a la entidad demandada en censurar el fallo apelado en cuanto impartió órdenes de construcción y de demolición de obras sin un sustento técnico apropiado, que lejos que proteger los derechos colectivos introduce caos y anarquía en los esquemas de planeación urbana y altera los que se han trazado para la Ciudad en consonancia con el Plan de Ordenamiento Territorial.*

*[...] Para la construcción y demolición de obras deben adelantarse los estudios técnicos por expertos en su área de especialidad, por lo que no es dable al juez hacer caso omiso de las razones técnicas aportadas, como ocurrió en este caso, donde prescindió de considerar las razones técnicas que expuso la Administración para señalar que las órdenes impartidas por el a quo no resultaban viables desde el punto de vista técnico...»*

<sup>8</sup> Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Rad. 63001-23-31-000-2004-00243-01 (AP). C.P. Alier Hernández

<sup>9</sup> Sección Tercera. Sentencia del 23 de agosto de 2001. Rad. AP-2001-01136-01 C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

<sup>10</sup> Expedientes acumulados: 25000-23-26-000- 2001-9404-01 y 01-547. C.P. Camilo Arciniegas Andrade

## CASO CONCRETO

En el presente caso se estudiará la responsabilidad del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, y la **DIRECCION DE TRANSITO DE BUCARAMANGA**, por la presunta vulneración de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente que asiste a los transeúntes del sector de la calle 61 con carrera 2w del Barrio Mutis.

Así, es menester analizar si realmente existe un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio frente a los derechos de la comunidad invocados por el demandante, para consecuentemente determinar si las acciones u omisiones de la administración tienen una la relación causal que implique la declaratoria de responsabilidad y determinar si las órdenes dadas por el A Quo son pertinentes para conjurar esta situación.

En primera medida debe considerarse que la carga de la prueba es la situación jurídica en que la ley coloca a cada una de las partes, consistente en el imperativo de probar determinados hechos en sus propios intereses. Así, existen dos reglas fundamentales para distribuir la carga de la prueba derivadas de lo dispuesto en el artículo 167 del C.G.P.: a) la parte actora debe probar los fundamentos de hecho de su pretensión y la parte demandada los de su excepción o defensa, y b) sólo el que afirma tiene la carga de la prueba de sus afirmaciones de hecho; el que niega, solo debe probar en los casos excepcionales previstos en la ley.

Se tiene entonces que el A quo, fundamenta su decisión argumentando que ni el **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** ni la **DIRECCION DE TRANSITO DE BUCARAMANGA** han adoptado las medidas necesarias para garantizar la protección de los Derechos colectivos, mas no justifica fácticamente esta afirmación. Manifiesta que el **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** no demuestra de forma fehaciente que las alternativas propuestas ante la problemática planteada sean realmente efectivas para prevenir la vulneración de los derechos invocados y entiende acreditada la amenaza para los transeúntes teniendo como cierto el material probatorio aportado por la parte demandante, entre estos, el informe expedido por el Instituto nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de fecha 21 de julio de 2014 obrante a folio 10 del plenario.

Dicho informe expone que el número de fallecidos por accidente de tránsito entre el 2007-2014 ha sido de ocho personas, lo que para el A quo revela el peligro al que se encuentran expuestos los transeúntes. No obstante, a juicio de la Sala, la valoración de la prueba que realiza el Juzgado Quinto Administrativo fue genérica, y se limitó a un criterio únicamente cuantitativo para justificar la creación de un daño o peligro.

Si bien es cierto que el informe establece un número de ocho fallecidos, debe tenerse en cuenta que el lugar de cada uno de los accidentes es diferente (SIN DATO; CRA 2W # 56-03; CARRERA 5W # 54-04; CRA 1W CON CALLE 55; CRA 1W # 52-01; CARRERA 2 OCC CON CALLE 60; CALLE 55 CON CARRERA 1; CALLE 60 CON CARRERA 8), lo que despoja al examen de certeza probatoria. Sumado a lo anterior, de los ocho accidentes, seis de ellos se encontraban en condición de conductor o pasajero al momento de los hechos, y sólo dos en calidad de peatones, sujetos titulares del Derecho de la presente acción encaminada a la búsqueda de la construcción de un puente peatonal, lo que restringe aun más su alcance probatorio. Así, considera esta Sala que la valoración que realizó el A quo sobre esta prueba no fue la adecuada, pues la misma per se no es idónea para demostrar el daño o peligro invocado en la demanda.

Ha considerado el Consejo de Estado frente a los requisitos de la prueba:

*"Así, el juez tiene la obligación de analizar las pruebas solicitadas por las partes y de considerar si cumplen o no con los requisitos de utilidad, conducencia y pertinencia, respecto de los hechos objeto del proceso, determinar si hay lugar o no a su decreto y práctica. La conducencia se refiere a la aptitud legal o jurídica de la prueba para convencer al juez sobre el hecho a que se refiere, la pertinencia trata de la importancia y relación entre los hechos que se pretenden demostrar o desvirtuar y, **la utilidad, consiste en la necesidad de que la prueba sea útil para ayudar a obtener la convicción del juez respecto de los hechos que interesan al proceso**"<sup>11</sup>*

En otra oportunidad, la Corporación manifestó lo siguiente:

*"La prueba judicial es un acto procesal que permite llevar al juez al convencimiento de los hechos que son materia un objeto del proceso. Desde el punto de vista objetivo, las pruebas deben cumplir con los requisitos de conducencia, pertinencia, utilidad y legalidad. La conducencia consiste en que el medio probatorio propuesto sea adecuado para demostrar el hecho. La pertinencia por su parte, se fundamenta en que el hecho a demostrar tenga relación con los demás hechos que interesan al proceso. La utilidad, a su turno, radica en que el hecho que se pretende demostrar con la prueba no debe estar ya demostrado con otro medio probatorio.*

<sup>11</sup> Sección Tercera, Auto de fecha 15 de septiembre de 2016, Rad. N° 20001-23-31-000-2012-00245-01

Finalmente, las pruebas, además de tener las características mencionadas, deben estar permitidas por la ley<sup>12</sup>

Dicho lo anterior, no cabe duda que el informe en mención carece de utilidad pues no permite la convicción del hecho que se busca demostrar. Por el contrario, según informe de visita técnica aportado por la parte demandada que obra a folio 57 del expediente, se acredita en su acápite 12. Registro fotográfico de visita ocular y técnica, que actualmente se cuenta con reductores de velocidad en la zona.

Frente al registro fotográfico del lugar que aporta la parte demandante (Fol. 7) debe tenerse en cuenta el criterio del Consejo de Estado, lo que conlleva a desacreditar su valor probatorio.

*“Se advierte que las fotos aludidas carecen de valor probatorio toda vez que con éstas sólo se demuestra que dichas imágenes fueron registradas, pero no existe certeza de que las mismas correspondan a los hechos que se presentaron en el libelo introductorio y que hacen parte del conflicto judicial, toda vez que no es posible determinar cual es su origen, ni el lugar y época de su registro, en adición a que no fueron reconocidas o ratificadas en testimonios, o confrontadas con otros medios de prueba que permita concluir lo que con ellas se busca por la parte demandante.”<sup>13</sup>*

Por último, en cuanto a las estadísticas de comparendos en el sector, aportados por el actor popular y obrante a folio 13 del expediente, estas solo proponen someramente las faltas de algunos conductores con respecto a porte de casco, licencias vencidas, conducir sin observar normas de tránsito entre otras. Actuaciones que no pueden de ninguna forma imputarse como negligencia de la administración pues están fuera de su control.

No obstante, esta Sala no desconoce que existe un riesgo para la comunidad del sector, pero su mitigación no está necesariamente ligada a que sean proferidas órdenes judiciales encaminadas a la construcción de obras públicas sin proyección ni planeación, generando afectación a proyectos ya existentes, y que pueda derivar en gastos no previstos para la administración. Al respecto, el A Quo trajo a colación providencia proferida por el H. Consejo de Estado según la cual se ha advertido que en asuntos de protección a los peatones *la construcción de un puente no es la única forma de amparar los derechos colectivos, pues, por ejemplo, la prolongación del separador y la señalización vial han sido medios*

<sup>12</sup> Sección Cuarta. Auto de fecha 5 de mayo de 2011

<sup>13</sup> Sección Tercera. Sentencia de fecha 11 de noviembre de 2016. Rad. N° 25000-23-26-000-2004-00995-01

aptos para evitar accidentes.<sup>14</sup>, posición que comparte esta Sala y conforme a la cual se encuentra que en el caso sub examine no es procedente ordenar la construcción de un puente peatonal sin atender a que el **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** se encuentra adelantando el proyecto de ampliación a doble calzada con separador incluido en los diseños existentes del macro-proyecto TRONCAL METROPOLITANA NORTE SUR, TRAMO 4 (que consta en anexo CD que contiene proyecto vial) conforme al cual, se consideró por parte de la Secretaría de infraestructura de Bucaramanga que "hasta tanto se materialice el proyecto de ampliación de la carrera 2w, se considera improcedente jurídicamente, técnicamente y presupuestalmente la construcción de un puente peatonal sobre este corredor vial ya que se perderían recursos si se llegare a construir y posteriormente se tuviese que demoler para la ampliación de la calzada vehicular, en un mediano plazo".

En consecuencia, al realizarse un análisis integral de las pruebas aportadas por las partes, no puede esta Sala perder de vista que el **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** ha atendido a los requerimientos de la comunidad residente en el Barrio Mutis por la congestión vehicular que se ha acrecentado a causa del Viaducto Provincial y ha solicitado a la **DIRECCIÓN DE TRÁNSITO DE BUCARAMANGA** que se estudie la propuesta de dejar en un solo sentido vial norte-sur la carrera 2w y para el sentido sur - norte la carrera 3, tal cual se muestra en la foto satelital adjunta, donde se indica una posible distribución de los sentidos viales del sector, a fin de lograr la propuesta planteada<sup>15</sup>. Actuación que, en consonancia con lo dispuesto por el H. Consejo de Estado, se trata de una medida de regulación del tránsito en la vía que, de manera alternativa e idónea garantiza un tránsito peatonal y vehicular seguro.

Por esta razón, considera la Sala que la solución más conveniente a las condiciones de movilidad, en aras de garantizar un paso peatonal seguro en el sector de la calle 61 con carrera 2w del Barrio Mutis de Bucaramanga, no es la construcción de un puente peatonal, en los términos ordenados por el A Quo, sino la adecuación e instalación de nuevos dispositivos para el control de velocidad - reductores de velocidad-, dado que las que actualmente existen se encuentran en mal estado<sup>16</sup>, así como la señalización vial efectiva.

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 16 de mayo de 2007. Consejero Ponente Dr. Camilo Arciniegas Andrade. AP-2004-00014-01.

<sup>15</sup> Oficio de fecha 24 de mayo de 2016 que obra a Folio 60 del expediente.

<sup>16</sup> Según informe de fecha 03 de junio de 2016 que obra a folios 87-89 del expediente.

Concluye la Sala que a pesar de que es una obligación de las entidades y autoridades públicas adelantar y gestionar todos los procesos, tramites y procedimientos que se requieran con el fin de garantizar que la comunidad en general pueda acceder sin limitación alguna a las vías públicas, la infraestructura del transporte público y demás espacios que estén destinados para el uso común, con el fin de que esto conlleve al mejoramiento de la calidad de vida de cada uno de los habitantes, existen medios alternativos eficaces que permiten la protección de los derechos colectivos reclamados por el demandante, que a su vez, se encuentran conformes con las obras y la planeación y proyección vial que actualmente se adelantan por parte del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** en el sector objeto del presente medio de control.

En consecuencia, procederá la Sala a revocar los numerales segundo y tercero de la providencia impugnada en el entendido que aunque se evidencia la amenaza a los derechos colectivos a la seguridad pública y la realización de una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, la construcción de un puente peatonal no es la única forma de hacer cesar el peligro, pues en la actualidad, existe un proyecto de ampliación a dos calzadas de la carrera 2w que forma parte del proyecto "Troncal Metropolitana Norte - Sur". En su lugar, se **ORDENARÁ** a la **DIRECCIÓN DE TRÁNSITO DE BUCARAMANGA** para que en el término de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia se adecúe la vía ubicada en el sector de la calle 61, con carrera 2w del Barrio Mutis de Bucaramanga, y proceda a realizar la instalación de nuevos dispositivos para el control de velocidad –reductores de velocidad- y la implementación de señalización vial efectiva que garantice las condiciones de movilidad que permitan un paso peatonal seguro en la zona enunciada. Igualmente, para que si no lo hubiere hecho antes, dentro del término de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia se manifieste frente a la propuesta elevada por la Secretaría de Infraestructura del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** tendiente a que se deje en un solo sentido vial –norte sur- la carrera 2w y en sentido sur norte la carrera 3 del barrio Mutis de Bucaramanga, e informe tanto a dicha entidad como a esta Corporación la decisión que sea proferida.

#### **COSTAS**

Respecto a la condena en costas en segunda instancia, atendiendo a que el numeral 5° del artículo 365 del C.G.P. dispone que *en caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o*

pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión, no se condenará en costas en esta instancia a las partes, además porque no se evidencia temeridad y mala fe, en los términos del artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO. REVOCAR** los numerales segundo y tercero de la sentencia proferida el veintiséis (26) de enero de dos mil diecisiete (2017) por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Bucaramanga, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** En consecuencia, **ORDENAR** a la **DIRECCIÓN DE TRÁNSITO DE BUCARAMANGA** para que en el término de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia se adecúe la vía ubicada en el sector de la calle 61 con carrera 2w del Barrio Mutis de Bucaramanga, y proceda a realizar la instalación de nuevos dispositivos para el control de velocidad –reductores de velocidad- y la implementación de señalización vial efectiva que garantice las condiciones de movilidad que permitan un paso peatonal seguro en la zona enunciada.

**TERCERO. ORDENAR** a la **DIRECCIÓN DE TRÁNSITO DE BUCARAMANGA** para que si no lo hubiere hecho antes, dentro del término de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia se manifieste frente a la propuesta elevada por la Secretaría de Infraestructura del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** tendiente a que se deje en un solo sentido vial –norte sur- la carrera 2w y en sentido sur norte la carrera 3 del barrio Mutis de Bucaramanga, e informe tanto a dicha entidad como a esta Corporación la decisión que sea proferida

**CUARTO. CONFIRMAR** en sus demás partes la providencia impugnada.

**QUINTO. ABSTENERSE** de condenar en costas de segunda instancia.

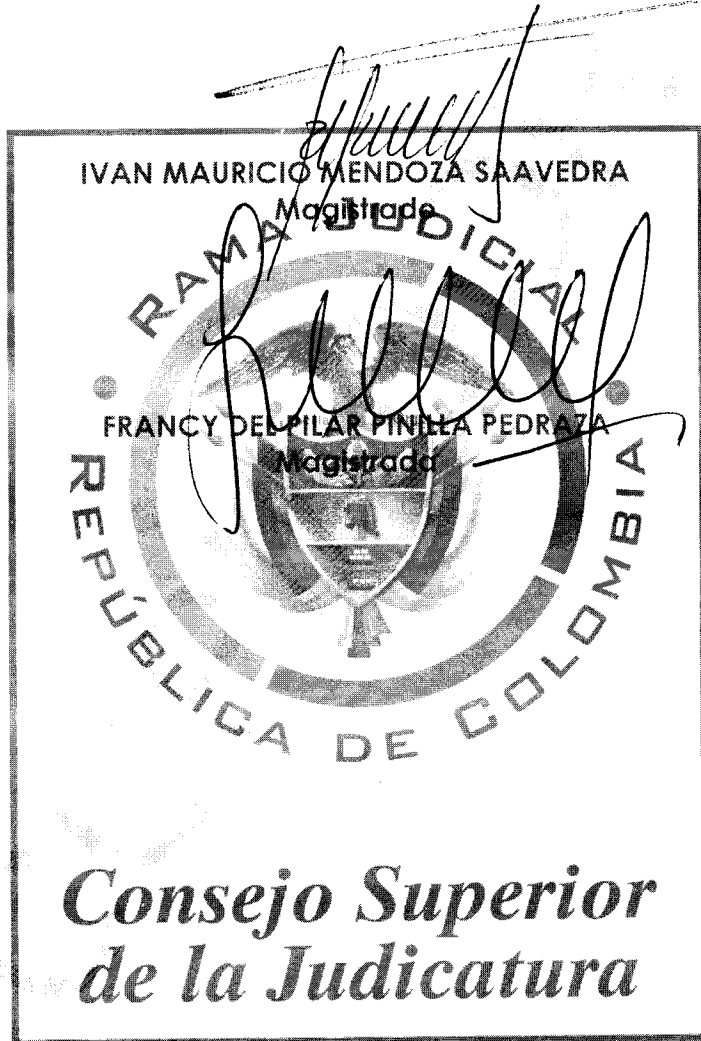
**SEXTO.** Ejecutoriada esta providencia **REMITIR** el presente expediente al juzgado de origen para lo de su competencia., previas las anotaciones de rigor en el Sistema Siglo XXI



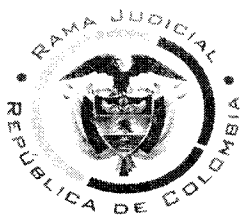
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Aprobado en Sala de la fecha, según consta en el acta No 025/2018

  
RAFAEL GUTIERREZ SOLANO  
Magistrado Ponente







REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER  
Mag. Ponente: Dr. RAFAEL GUTIERREZ SOLANO

Bucaramanga,

CINCO (05) DE JUNIO

DE DOS MIL DIECIOCHO

MEDIO DE CONTROL

PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
(Segunda instancia)

DEMANDANTE

LUIS MAURICIO QUIÑONES AMAYA

DEMANDADO

MUNICIPIO DE GIRON Y OTROS

RADICADO

680013333005-2014-00070-01

Se decide el **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por la parte demandada **MUNICIPIO DE GIRON** (Fol. 195-199) contra la sentencia proferida el día nueve (09) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Bucaramanga mediante la cual se declaró la vulneración de los derechos colectivos invocados por demandante (Fol. 182-193).

I. ANTECEDENTES

El señor **LUIS MAURICIO QUIÑONES AMAYA**, presentó demanda en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, en contra del **MUNICIPIO DE GIRON** con el fin de que se hiciera un pronunciamiento frente a las siguientes:

A. PRETENSIONES

(Fol. 15)

**"PRIMERO:** Ordenar que el **MUNICIPIO DE GIRON** inicie las actividades de descontaminación del río, con las entidades pertinentes encargadas al medio ambiente, inicie estudio para tener conocimientos cuantas fueron las personas afectadas.

**SEGUNDO:** ruego se ordene a la alcaldía de Girón iniciar obras de infraestructura para poder otorgar el servicio de agua potable a la comunidad afectada,

**TERCERO:** que la entidad demandada sea condenada en costas y agencias de derecho

**CUARTO:** que se reubiquen las personas de estos barrios para evitar sigan siendo afectadas y lograr así no se contaminen y enfermen más personas.

**SEXTO:** ordenar a la parte demandada prestar caución para garantizar el cumplimiento de las medidas previas."

**B. HECHOS**  
(Folio 5-6)

Afirma el actor que los habitantes de la comunidad de la vereda La Aguada- Municipio de Girón han realizado continuas peticiones a la administración para beneficiarse con un proyecto de suministro de agua potable, pero no han recibido respuesta hasta el momento.

Actualmente, cerca de setenta familias del sector se ven afectadas en su salud por el consumo de agua contaminada al estar mezclada con aguas residuales debido a la falta de prestación del servicio público.

La señora Carmen Cecilia Pinzón, presidente de la junta de acción comunal de la vereda, aduce que aunque ocho años atrás la anterior administración municipal invirtió en un proyecto que quedó en gran parte terminado, pero desde entonces no ha funcionado pues parte de la inversión se realizó en una cuenca que pertenece al Municipio de Lebrija.

Finalmente, manifiesta que los niños se encuentran expuestos a diferentes enfermedades, que la administración del **MUNICIPIO DE GIRÓN** conoce la situación y a sabiendas de que puede incrementar el número de familias afectadas ha ignorado las peticiones de la comunidad.

**C. CONTESTACION DE LA DEMANDA**  
• **MUNICIPIO DE GIRÓN**  
(Folios 34-36)

La entidad accionada concurrió al trámite de primera instancia mediante apoderado legalmente constituido, manifestó su oposición a la prosperidad de las pretensiones bajo el argumento que no ha amenazado ni vulnerado derecho colectivo alguno.

El fundamento de la oposición radica en la improcedencia de la acción popular al no haberse materializado daño aun y la inexistencia de violación a un derecho colectivo.

**D. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**  
(Folios 83-84)

La audiencia especial de Pacto de Cumplimiento se celebró el día veintitrés de abril de 2015, pero fue declarada fallida atendiendo a que no se hizo presente el demandante ni las demandadas **MUNICIPIO DE GIRÓN, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA - CDMB**, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 472 de 1998.

### III. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

(Fol. 182-193)

Mediante la providencia impugnada, el A Quo decidió declarar vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y su prestación oportuna.

En consecuencia, ordenó al **MUNICIPIO DE GIRÓN** que en el término de seis meses contados a partir de la notificación de la providencia, adelante todas las actuaciones administrativas y presupuestales requeridas para la prestación de los servicios de acueducto y agua potable en el municipio de Girón y en el sector conocido como la vereda la Aguada con el objeto de que en un término máximo de doce meses contados a partir del vencimiento del primer plazo, se esté prestando de manera eficiente y oportuna dicho servicio.

Igualmente ordenó de forma transitoria hasta que se garantice la prestación del servicio, la adopción de medidas como la utilización de carro tanque u otro sistema que permita a la población acceder al suministro de agua apta para el consumo.

Para llegar a tal determinación, el A Quo consideró que según las pruebas aportadas no se acreditó por la demandada la existencia de un sistema de acueducto en la vereda la Aguada que brinde a la población el suministro de agua potable, así como se demostró que el **MUNICIPIO DE GIRÓN** no ejerce gestión en relación a control, vigilancia y capacitación a la comunidad sobre recolección de agua, tal como se corrobora con los resultados de muestras estudiadas en laboratorios de salud, donde se concluye que el agua que la comunidad recolecta no es apta para su consumo.

Con respecto a la responsabilidad de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA – CDMB**, concluyó que la prestación del servicio público de acueducto y el acceso al agua potable y su gestión está en cabeza del ente territorial, en este caso del **MUNICIPIO DE GIRÓN**.

### IV. RECURSO DE APELACIÓN (Folios 195-199)

Inconforme con la decisión proferida, el **MUNICIPIO DE GIRÓN** presenta escrito de apelación en el que manifiesta su oposición a la orden impuesta a la entidad territorial toda vez que el actor no demostró la vulneración del derecho colectivo

o amenaza para la comunidad, pues no se aportaron suficientes elementos probatorios que permitan deducir la responsabilidad por parte del Municipio.

Manifiesta que el A quo no resolvió las excepciones de merito propuestas, sólo se limitó a enunciarlas manifestando que constituyen argumentos de defensa que desconocen los elementos de derecho en que se basa la demanda, pero que no ostentan la naturaleza de excepciones de merito.

## **V. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA**

Mediante auto de fecha sepliembre veintidós (22) de dos mil diecisiete (2017), se admitió el recurso de apelación, y se ordenó notificar personalmente al Ministerio Público (Fol. 210).

Mediante auto del quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018) y de conformidad con lo dispuesto por el numeral 4º del art. 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 623 de la Ley 1564 de 2012, se le corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para que formularan alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto de fondo. (Folio 215).

En esta instancia, la parte demandada **MUNICIPIO DE GIRÓN** presentó alegatos de conclusión (folios 219-220), en los que reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

El artículo 88 de la Constitución Política consagra las acciones populares como el instrumento de defensa judicial para la protección de derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y demás de similar naturaleza que se definan en la ley.

### **MARCO NORMATIVO**

#### **PROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**

La Constitución Política en su artículo 88, desarrollado por la ley 472 de 1998, en relación a la naturaleza de las acciones populares, establece que es un mecanismo instituido para la protección y amparo de los Derechos e intereses colectivos, siendo procedente contra toda acción u omisión de las autoridades

publicas o de los particulares, teniendo por fin hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible.

Las acciones populares se crearon con el fin de prevenir la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos, lo que impide la facultad para que cualquier ciudadano pueda impetrar esta acción para la protección de dichos derechos. El H. Consejo de Estado, en reiteradas ocasiones, ha explicado el concepto y alcance de derechos colectivos señalando:

*"los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley"*<sup>1</sup>

*"los derechos particulares comunes a un grupo de personas no constituyen derechos colectivos"*<sup>2</sup>

*"No deben confundirse los derechos colectivos con los individuales comunes a un grupo de personas determinadas o determinables. La distinción entre intereses subjetivos y colectivos de un grupo depende de la posibilidad de apropiación exclusiva de los objetos o bienes materiales o inmateriales involucrados en la relación jurídica. Así, de los derechos colectivos puede afirmarse que a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás; en tanto que en relación con los derechos individuales cada uno de los sujetos que pertenecen al grupo puede obtener la satisfacción de su derecho de forma individual y en momento diferente o puede ejercerlo con exclusión de los demás, y solo por razones de orden práctico pueden reclamar conjuntamente la indemnización cuando han sufrido un daño por una causa común, sin perjuicio de las acciones individuales que cada uno pueda iniciar"*<sup>3</sup>

Igualmente, ha precisado que las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas. Se identifican por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la protección de los referidos derechos, cuya amenaza, vulneración, existencia del peligro, agravio o daño contingente, deberá probarse necesariamente para la procedencia del amparo.

<sup>1</sup> Rad: 2003-00861. Actor: Graciela Chiquito Jaramillo. C.P.: Dr. GERMAN RODRIGUEZ V.

<sup>2</sup> Rad: 2002-02261. Actor: Ana Silva Gómez de Puentes. C.P.: Dr. CAMILO ARCINIEGAS A.

<sup>3</sup> Rad: 2001-02012. Actor: Omar de Jesús Florez Morales. C.P.: Dr. RICARDO HOYOS DUQUE.

Se tienen, entonces, como supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares, los siguientes: A) Una acción u omisión de la parte demandada, B) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, y C) la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses<sup>4</sup>

### **NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL**

La reglamentación de las acciones populares, medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, fue conferida al legislador por el Constituyente de 1991, así como la definición de los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos. En cumplimiento de este mandato constitucional se expidió la Ley 472 de 1998, mediante la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política, cuyo artículo 2º define las acciones populares, así: "*Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible*".

En la aludida Ley 472 de 1998, se señaló que con el ejercicio de las acciones populares se busca evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible; siendo procedentes contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

### **DEL DERECHO COLECTIVO AL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACION SEA EFICIENTE Y OPORTUNA**

La Constitución Política de 1991 reconoció la importancia de los servicios públicos como inherentes a la finalidad social del Estado, razón por la cual le impuso a éste la obligación de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Quiso el constituyente también que la prestación de los servicios públicos no se hiciera de manera directa y exclusiva por el Estado, sino que comunidades

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sección Primera. Sentencia Del 15 de Agosto de 2013. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Rad: 52001-23-31-000-2010-00680-01



organizadas o particulares en ejercicio de función pública pudieran concurrir a ello dada la "complejidad de las necesidades de la vida moderna, que ha traído consigo los acelerados avances científicos y tecnológicos, a lo que se une el fenómeno de la masificación, eventos que indiscutiblemente, sin que se pueda perder de vista el carácter intervencionista del Estado en la economía y la dirección que respecto de ella le corresponde (art. 334 C.P.), han replanteado las modalidades de acción e injerencia oficial para lograr los fines del Estado (que tiene por objetivo primordial preservar la dignidad y los derechos de la persona humana) y, por contera, los conceptos de calidad de vida, bienestar social y servicio público"<sup>5</sup>.

De manera que para la prestación de los servicios públicos, se permite la concurrencia tanto de particulares en ejercicio de funciones públicas como del Estado, reservándose éste, de todas maneras, la regulación, el control y la vigilancia de dicha actividad.

El contenido social de los fines del Estado se desarrolla de manera particular en los servicios públicos domiciliarios, en la medida en que se orientan a satisfacer las necesidades básicas- esenciales de las personas. Por lo tanto,

*"... la idea de tales servicios no puede concebirse en otra forma, teniendo en cuenta el inescindible vínculo existente entre la prestación de los mismos y la efectividad de ciertas garantías y derechos constitucionales fundamentales de las personas, que constituyen razón de la existencia de la parte orgánica de la Carta y de la estructura y ejercicio del poder público. Indudablemente, una ineficiente prestación de los servicios públicos puede acarrear perjuicio para derechos de alta significación como la vida, la integridad personal, la salud, etc."*<sup>6</sup>

En consecuencia, la prestación de los servicios públicos debe realizarse de manera eficaz, oportuna y satisfactoria. Lo contrario, implicaría una flagrante vulneración a los principios fundantes del Estado Social de Derecho, que los particulares no deben acarrear por el descuido o la ineficiencia del Estado.

#### CASO CONCRETO

En el presente caso se estudiará responsabilidad del **MUNICIPIO DE GIRÓN** por la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, por la presunta prestación deficiente del

<sup>5</sup> Sentencia C-1162 de 2000

<sup>6</sup> Sentencia C-066 de 1997

servicio público de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico en la Vereda la Aguada.

Así, es menester analizar la real existencia del daño contingente, peligro, amenaza, vulneración e agravio frente a los derechos del actor popular, para consecuentemente determinar si las acciones u omisiones de la administración configuran la relación causal para declarar su responsabilidad, pues en caso contrario, sería infructuoso continuar con el mencionado análisis.

Se tiene entonces que el A quo, fundamentó su decisión de declarar vulnerados los derechos colectivos invocado por el señor **LUIS MAURICIO QUIÑONES AMAYA** a partir de los medios de prueba aportados al plenario, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Derecho de petición formulado por el accionante LUIS MAURICIO QUIÑONES AMAYA, solicitando el servicio de agua potable para la vereda la Aguada (Fol. 1-2)
- Informe afectaciones de salubridad Vereda la Aguada El espino expedido por la Secretaría Local de Salud de Girón, que concluye que no existe reporte de afectaciones a la salud, al igual que en el sistema de RUAF no se evidencia reporte de personas fallecidas en la vereda la Aguada (Fol. 90-91)
- Acta de visita de junio 17 de 2015 en la vereda la Aguada – El espino para realizar muestras del agua que consume los habitantes (Fol. 92)
- Registro fotográfico de las tomas de muestra de agua para el análisis fisicoquímica y microbiológico del agua que consumen los habitantes de la vereda la Aguada (Fol. 93)
- Acta de toma de muestras de agua realizadas por la secretaria local de salud de la alcaldía de Girón (Fol. 94-95)
- Informe de la secretaria de infraestructura de la alcaldía de Girón y registro fotográfico de la misma para determinar las condiciones de la represa, el tanque de almacenamiento, el tanque elevado para la distribución de los habitantes de la vereda la Aguada, el Espino (Fol. 100)

A juicio de Sala resulta acertado el análisis probatorio efectuado por el A. Quo. y en especial, del informe del laboratorio departamental de Salud Pública con respecto a los análisis de muestras de agua cruda, que como resultado arroja “la muestra de agua **NO ES APTA para destinación del recurso para consumo humano** y domésticos e indica que para su potabilización se requiere tratamiento convencional según el artículo 38 del Decreto 1594 del Ministerio de Salud” para determinar la existencia del daño contingente sobre la comunidad.

Aunado a lo anterior, mediante informe presentado por el técnico de saneamiento ambiental suscrito al Municipio de Girón, Sr. DIEGO BETANCUR DOMINGUEZ de fecha junio 17 de 2015 se constata lo siguiente:

(...) "Se **evidencia que la comunidad de la zona no cuenta con servicio de agua potable**. Anteriormente la comunidad se abastecía del servicio de agua de la quebrada denominada -ilegible- de la cual captaban el agua (...) en la actualidad la comunidad de la zona se abastece del servicio de agua de la quebrada denominada Cuenca la Aguada, y de nacimientos propios de sus predios. (...) (La negrilla es de la Sala)

Finalmente, se encuentra el informe de Secretaria de Infraestructura del **MUNICIPIO DE GIRÓN** y registro fotográfico en el que se deja claro el mal estado y deterioro del sistema de acueducto con el que cuenta actualmente la comunidad y se afirma:

"En visita ocular efectuada a la vereda Aguada el espino en la cual se realizo recorrido desde la bocanama **se observo el deterioro de la estructura la cual presenta filtraciones (represa) taponamiento y rotura del ducto hasta el tanque de almacenamiento; en el tanque principal no se encontró evidencia de motobombas ni contador, lo cual la comunidad expresa que estos fueron robados por personas inescrupulosas**" (...)

(...) **en los tanques de almacenamiento se debe hacer limpieza y cambiar las tuberías de conducción ya que se encuentran deterioradas; al igual que la instalación de motobombas con punto eléctrico (contador), teniendo en cuenta medidas antirobos para su correcto funcionamiento.**

Conforme a lo anterior, no puede desconocerse la existencia del perjuicio ocasionado a los miembros de la comunidad de la vereda la Aguada del Municipio de Girón, que es atribuible al ente territorial por estar en cabeza suya la prestación del servicio según lo dispone la Constitución Política<sup>7</sup> y las leyes que regulan la materia, dentro de las que se destaca la Ley 136 de 1994:

**LEY 136 DE 1994**

(...) "**ARTÍCULO 3o. FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS.** <Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:>  
Corresponde al municipio:

- 1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.**"(...)

Finalmente, la eficiencia plena del servicio público como fin del Estado y su prestación por el Municipio, se encuentra regulado en la ley 142 de 1994 así.

<sup>7</sup> **ARTICULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.**"

"Artículo 5o. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos.

Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

**5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado (...)"**

Ahora bien, respecto a los argumentos planteados por la entidad demandada, debe considerarse que el informe de afectaciones de salubridad expedido por la secretaria local de Salud de Girón en el que consta "(...) no se evidencio ningún reporte de personas fallecidas de la vereda La Aguada El Espino; de igual manera, se reviso las bases de datos del programa SIVIGILA (Sistema de Vigilancia de Eventos en Salud Pública), de los eventos de notificación obligatoria, y no se encontro ninguna notificación que corresponda a la vereda en cuestión. Asimismo, revisadas las bases de datos de los RIPS del Hospital San Juan de Dios de Girón 2015, no se evidencio ningún reporte de afectaciones a la salud a que hace referencia su oficio, en cuanto a hongos, sarpullidos, parásitos o demás"...) no puede ser -como afirma el ente territorial- un argumento valido para desestimar su responsabilidad, pues esto desconocería el fin preventivo de la acción popular establecido en el artículo 2 de la ley 472 de 1998:

ARTICULO 2o. ACCIONES POPULARES. (...) **Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente**, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. (...)

Dicho esto, no sería pródigo del administrador de justicia abstenerse de surtir el trámite de la Acción -argumento planteado por la demandada vía excepción al estimarla improcedente-, por el simple hecho de que aun no se ha materializado el daño, considerado como el fallecimiento de miembros de la comunidad, pues como quedó sentado, el daño consiste en la afectación de los derechos colectivos que se materializa en la falta de prestación del servicio público de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico que garantice el suministro de agua potable a la comunidad de la Aguada.

En relación con el suministro de agua potable, de atañe<sup>3</sup> la Corte Constitucional destacó la importancia del servicio de acueducto y alcantarillado para hacer realidad el derecho a la salubridad pública, en los siguientes términos:

<sup>3</sup> Sentencia T-406 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón

"En respuesta a varios interrogantes sobre la importancia de la salud pública y su vinculación con el derecho a la vida, el Vicedecano de la Facultad Nacional de Salud Pública Héctor Abad Gómez sostiene que **entre las causas principales de enfermedades diarreico-agudas se encuentran, en primer lugar la carencia de agua potable**, y en segundo lugar la falta de una adecuada disposición de excretas (alcantarillado, pozos sépticos, tazas sanitarias) (...) En la lista de las diez primeras causas también figura otra enfermedad asociada con el deficiente estado sanitario, la helmintiasis. La segunda enfermedad más importante que afecta a la población infantil son las infecciones intestinales (...)" (negrilla y subrayado fuera de texto).

Así las cosas, es viable amparar el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, por la ausencia e ineficiencia en la prestación del servicio público de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico y ante la negligencia de la administración que, por contera, perjudica de manera indiscutible derechos fundamentales tales como la dignidad humana, la vida y la salud.

Resulta claro entonces que es obligación de las entidades y autoridades públicas adelantar y gestionar todos los procesos, tramites y procedimientos que se requiera con el fin de garantizar que la comunidad en general pueda acceder sin limitación alguna a los servicios públicos, con el fin de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de cada uno de los habitantes, así como tomar aquellas medidas transitorias que garanticen el suministro de agua apta para el consumo humano, como la utilización de carro tanques –tal como lo ordenó el A Quo-, teniendo en cuenta las indicaciones dadas por la Secretaría de Infraestructura del **MUNICIPIO DE GIRÓN**, en su informe, que obedecen a la limpieza y cambio de tuberías de conducción deterioradas e instalación de motobombas con punto eléctrico.

Vistas las anteriores consideraciones, se observa que es necesario remediar la situación que se presenta en la Vereda la Aguada del **MUNICIPIO DE GIRÓN** ya que sus habitantes tienen derecho a gozar del consumo de agua potable cuyo suministro es una necesidad de primer grado, máxime cuando no cuentan con la infraestructura de servicios básica para tal fin.

En virtud de lo expuesto, se procederá a CONFIRMAR la sentencia de primera instancia de fecha nueve (09) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), por medio de la cual se accedió a las súplicas de la demanda, pues como se verificó en precedencia, es carga del **MUNICIPIO DE GIRÓN** asegurar que el acceso a los

servicios públicos de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico se materialice de manera eficaz permitiendo y sea prestado en óptimas condiciones para asegurar el bienestar de los usuarios y el mantenimiento de un medio ambiente sano.

#### **COSTAS**

Respecto a la condena en costas en segunda instancia, atendiendo a que al recurrente **MUNICIPIO DE GIRÓN** se le resolvió de manera desfavorable el recurso interpuesto, se dará aplicación al numeral 1º del artículo 365 del C.G.P., aplicable por remisión expresa del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y se le condenará en costas en esta instancia.

Finalmente se reconocerá personería jurídica para actuar en el presente proceso a la Dra. **SONIA MARIA SÁNCHEZ RUEDA**, portadora de la tarjeta profesional No. 95.651 del C.S.J. como apoderado de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA - CDMB** en los términos y para los efectos del poder visible a folio 222 del expediente.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia de fecha nueve (09) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, conforme a lo expuesto en precedencia.

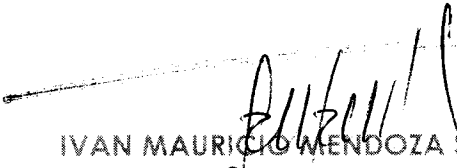
**SEGUNDO.** Ejecutoriada esta providencia **REMITIR** el presente expediente al juzgado de origen para lo de su competencia, previas las anotaciones de rigor en el Sistema Siglo XXI

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

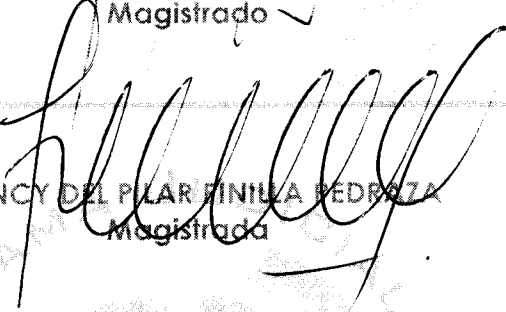
Aprobado en Sala de la fecha, según consta en el acta No. 47 /2018



**RAFAEL GUTIERREZ SOLANO**  
Magistrado Ponente



**IVAN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**  
Magistrado



**FRANCY DEL PILAR FINILLA PEDRAZA**  
Magistrada

