



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

**SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL**

**Sincelejo, once (11) de julio de dos mil trece (2.013)**

**Magistrado ponente: MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

Expediente	70 001 33 31 005 2010 00621-02
Actor	LUCIA VERGARA DÍAZ
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO
Acción	ACCIÓN POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA
Tema	IMPROCEDENCIA DEL RECURSO POR NO SEÑALAR LAS DISCREPANCIAS QUE SE TIENEN CON LA SENTENCIA APELADA.

**SENTENCIA No. 031**

**I. OBJETO A DECIDIR**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada, contra la sentencia del 28 de noviembre de 2012, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Descongestión de este Circuito, mediante la cual se declaró al municipio de Sincelejo de estar vulnerando los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente que se pretendían en la demanda.

**II. ACCIONANTE**

La presente acción fue instaurada por la señora LUCIA MARGARITA VERGARA DÍAZ, identificada con C.C. No.64.571.410 de Sincelejo.

Expediente	70 001 33 31 005 2010 00621-02
Actor	LUCIA VERGARA DÍAZ
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO
Acción	ACCIÓN POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA
Tema	IMPROCEDENCIA DEL RECURSO POR NO SEÑALAR LAS DISCREPANCIAS QUE SE TIENEN CON LA SENTENCIA APELADA.

### **III. ACCIONADO**

La acción está dirigida en contra del MUNICIPIO DE SINCELEJO.

### **IV. ANTECEDENTES**

#### **4.1. Los hechos**

La señora LUCIA MARGARITA VERGARA DÍAZ, en ejercicio de la acción popular, sustentó la demanda basándose en los hechos que a continuación se sintetizan siguientes:

Manifiesta que en el barrio Ford entre las calles 8 y 14 existe un aumento de tráfico vehicular y peatonal, debido a la ubicación de entidades prestadoras de servicio de salud tales como: (i) Clínica Santamaría; (ii) clínica de Varices; (iii) clínica del corazón; (iv) Centro médico San José; (v) Sonrident; (vi) clínica cancerológica INCAS; (vii) Hospital unidad intermedia San Francisco; (viii) clínica odontológica (odontólogos asociados); (ix) centro médico gastrocentro; (x) centro médico Santa Barbara; (xi) laboratorio clínico Yasmina Cumplido; (xii) laboratorio clínico (Gloria Espinosa Soto); (xiii) centro de radiografías imagen diagnóstica; (xiv) droguerías –San Judas, Santamaría-; (xv) boutique de la diseñadora Marlen Ulloa; (xvi) boutique de la diseñadora Libia Ricardo; (xvii) panaderías y restaurantes; (xviii) institución educativa José Ignacio López – Sede 2; (xix) clínica oftalmológica de Sucre; (xx) IPS salud total; (xxi) tiendas de víveres y minutos de celular.

Afirma que desde la instalación de estas empresas cruzar la calle se volvió una odisea y un verdadero punto crítico para los habitantes, transeúntes, peatones y usuarios de los establecimientos de salud del sector, por la inexistencia de una infraestructura urbana adecuada para ellos.

Alega que se ha convertido en una trampa mortal para los habitantes de los barrios Ford, cuatro vientos, el bolsillo y demás habitantes de la ciudad y personas foráneas, ya que allí diariamente los ancianos, menores, discapacitados, enfermos se exponen a ser arrollados por los vehículos, mototaxis y ambulancias que pasan por el sector a gran velocidad.

Precisa que existe poca señalización vial, no hay reductores de velocidad, no hay cebras peatonales, no hay semáforos, ni señales de prevención, no existen estoperoles de aluminio bien ubicados que lleven al conductor a disminuir la velocidad en la zona.

Indica que las autoridades municipales han hecho caso omiso a las quejas presentadas por los residentes del sector, aumentando la preocupación de la población sectorial, debido a la existencia de un hueco, ubicado entre la carrera 22 y calle 14, al lado del colegio, convirtiéndose en una trampa, sobretodo para los niños que entran y salen de su jornada escolar.

Expediente	70 001 33 31 005 2010 00621-02
Actor	LUCIA VERGARA DÍAZ
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO
Acción	ACCIÓN POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA
Tema	IMPROCEDENCIA DEL RECURSO POR NO SEÑALAR LAS DISCREPANCIAS QUE SE TIENEN CON LA SENTENCIA APELADA.

Puntualiza que en conversaciones con el entonces alcalde JESÚS PATERNINA, se comprometió a solucionar las dificultades que les aquejan a dicha comunidad; medida que todavía no se han tomado por parte de aquella autoridad.

## **V. LAS PRETENSIONES**

Se solicitó en la demanda:

“PRIMERO: se le ordene al ente accionado la instalación de demarcación de puntos para montaje de señalización, instalación o montaje de señales de tránsito, pintura de demarcación horizontal (cebras, pares, medios pares, flechas direccionales, plantones, senderos peatonales, líneas de carril), construcción de reductores de velocidad. Se deben construir y pintar con pintura de tráfico previa coordinación con la Secretaría de Tránsito Municipal y montaje de los nuevos semáforos, previo estudio técnico. Labor que se realizará en coordinación con la Secretaría de Tránsito Municipal, como las opciones más seguras para el intenso flujo peatonal de ese sector.

SEGUNDO: Ordénesse al señor Alcalde de Sincelejo, cerrar hueco o colocarle reja protectora o de seguridad, de manera urgente ubicado en el sector comprendido entre las carreras 22 y calle 14, trampa mortal para los estudiantes, docentes de la institución José Ignacio López y para conductores de motos y carros que por allí transitan.

TERCERA: Se le ordene al ente accionado, autorizar vigilancia e inspección constante en el sector HOSPITALARIO y ESCOLAR, en el manejo y control de tránsito.

CUARTO: Ordenar al mismo ente público inicie campañas educativas o formativas que les indique a los peatones y estudiantes de la institución educativa del sector como desempeñarse en vías de alto tráfico vehicular.

QUINTO: Fijar el incentivo económico a favor del accionante de acuerdo a lo establecido en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998”.

## **VI. RECUENTO PROCESAL**

La demanda se presentó el 4 de octubre de 2010<sup>1</sup> y el juzgado *A quo* admitió la acción por auto del 7 de octubre de 2010<sup>2</sup>, ordenando las notificaciones pertinentes, orden que fue cumplida<sup>3</sup>.

### **6.1. La contestación de la demanda Municipio de Sincelejo.**

Mediante escrito que obra de folios 29 a 32, el apoderado del Municipio demandado contestó la acción bajo los siguientes argumentos:

---

<sup>1</sup> Folio 24 del cuaderno principal

<sup>2</sup> Folio 26 del cuaderno principal. El juzgado que inicialmente conoció de la presente acción fue el 5to. Administrativo; el cual hoy se encuentra en el sistema oral.

<sup>3</sup> Reverso folio 26 y folios 27 y 28 del cuaderno principal del expediente

Expediente	70 001 33 31 005 2010 00621-02
Actor	LUCIA VERGARA DÍAZ
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO
Acción	ACCIÓN POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA
Tema	IMPROCEDENCIA DEL RECURSO POR NO SEÑALAR LAS DISCREPANCIAS QUE SE TIENEN CON LA SENTENCIA APELADA.

Se opone a las pretensiones de la demanda, proponiendo como excepción la improcedencia de la acción; dado que; el hueco al que se hace relación en el hecho tercero de los hechos, en la actualidad es un hecho superado, ya que la administración municipal puso la rejilla correspondiente; para lo cual anexó fotos –f. 38-.

En cuanto a la orden de instalaciones o montajes de señales de tránsito, pintura de cebras, senderos peatonales, construcción de reductores de velocidad, montaje de semáforos, vigilancia en el manejo y control del tránsito en la zona, campañas educativas, alega que, esa entidad, constituyó la sociedad denominada METRO SABANAS S.A.S., cuyo objeto principal la implementación y construcción del sistema estratégicos de transporte público de pasajeros de la ciudad, según el documento CONPES 3637 del 1º de febrero de 2010 y que en desarrollo de ese objeto tiene proyectado la intervención de la carrera 22, solucionando cualquier problema de tránsito.

## **6.2. El pacto de cumplimiento<sup>4</sup>**

El 28 de septiembre de 2011 se llevó a cabo la Audiencia de Pacto de Cumplimiento en el trámite de la acción popular, aplazándose por solicitud del ente territorial accionado; nuevamente fueron citados para el 28 de octubre de esa misma anualidad, declarándose fallida por inasistencia de los extremos.

El 9 de noviembre de 2011, el juzgado primigenio, remitió el asunto a los juzgados de descongestión creados según Acuerdo PSA11-8600 de 2011, artículo 4º; correspondiendo al cuarto administrativo de descongestión.

## **6.3. Alegatos de conclusión**

Agotado el período probatorio, y practicadas las pruebas, por auto del 18 de septiembre de 2012<sup>5</sup>, se ordenó correr traslado común a las partes para alegar de conclusión, guardando silencio las partes.

## **VII. LA PROVIDENCIA APELADA<sup>6</sup>**

EL Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de este Circuito, mediante sentencia de 28 de noviembre de 2012, resolvió amparar las pretensiones de la demanda, ordenando a la entidad accionada para que dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria del fallo, se instale la señalización preventiva que alerte a los conductores sobre la zona escolar y la velocidad permitida, en inmediaciones de la institución educativa José Ignacio López.

---

<sup>4</sup> Folio 36 del cuaderno principal

<sup>5</sup> Folio 76

<sup>6</sup> Folios 78 a 85

Expediente	70 001 33 31 005 2010 00621-02
Actor	LUCIA VERGARA DÍAZ
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO
Acción	ACCIÓN POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA
Tema	IMPROCEDENCIA DEL RECURSO POR NO SEÑALAR LAS DISCREPANCIAS QUE SE TIENEN CON LA SENTENCIA APELADA.

Para arribar a aquel dispositivo la Juez consideró –entre otras- el hecho de que el vivir en sociedad genera riesgos, por tanto, el acontecimiento de hechos dañosos es inevitable, de manera que en ocasiones la ausencia de señalización por sí mismo no es causa de amenaza o vulneración del derecho colectivo a la seguridad pública, toda vez que es deber tanto de los transeúntes como de los conductores de vehículos adoptar la debida precaución para salvaguardar su integridad, es claro que, en el caso que nos ocupa, los problemas de tránsito que se presentan en la carrera 22 de Sincelejo han ocasionado múltiples accidentes al no existir una adecuada señalización y regulación del tránsito, colocando en riesgo inminente la humanidad tanto de peatones como de los conductores.

Así mismo, se precisó que, la ausencia de infraestructura vial –señalización, reductores de velocidad, semáforos-, en las zonas urbanas de las ciudades impide a la ciudadanía tener la precaución necesaria al transitar, es causa frecuente de accidentes de tránsito. A ello sumado las especiales condiciones del lugar controvertido en el sub lite, atingente a la existente de una institución de educación en inmediaciones de diversas entidades encargadas de prestar el servicio de salud, lo cual contribuye a una mayor amenaza.

Y concluye, la falta de señalización aumenta el peligro que pueden correr los estudiantes de la Institución José Ignacio López de Sincelejo, a raíz del tránsito vehicular (asistencia, público, informal y particular) que caracteriza el sector, asentando una amenaza al derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente a los transeúntes y menores estudiantes.

### **VIII. EL RECURSO DE APELACIÓN<sup>7</sup>**

El accionado, municipio de Sincelejo formuló recurso de apelación, en los siguientes términos:

Precisa que la administración actual recibió un municipio con varias fuentes importantes de recursos pignorados, casi desfinanciado; por lo que se sometió a Ley de Reestructuración; por tanto, al estarse en cierre de la vigencia fiscal, donde no se cuenta con disponibilidad presupuestal para afrontar la ejecución de obras; además los recursos propios los recibe del impuesto predial unificado; la facturación de dicho impuesto se inicia los 15 o 20 días del mes de enero; pero normalmente los contribuyentes concurren a pagar aquel a finales del mes; de allí que los 30 días que dispone el numeral 4º del fallo, no es suficiente; necesitando la administración, un término de 60 días incluido el mes de febrero/2013.

Por tanto, solicita tener la comprensión necesaria ante las dificultades presupuestales que atraviesa dicha entidad, y en su lugar sea ampliada la orden judicial de 30 a 60 días.

---

<sup>7</sup> Ver folios 87 y 88 Cdno Ppal.

Expediente	70 001 33 31 005 2010 00621-02
Actor	LUCIA VERGARA DÍAZ
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO
Acción	ACCIÓN POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA
Tema	IMPROCEDENCIA DEL RECURSO POR NO SEÑALAR LAS DISCREPANCIAS QUE SE TIENEN CON LA SENTENCIA APELADA.

## **IX. EL TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA**

El recurso de apelación se repartió por Acta de Oficina Judicial del día 19 de febrero de 2013<sup>8</sup>; correspondiendo a la doctora TULIA ISABEL JARABA CÁRDENAS, quien se declara incompetente para conocer el asunto<sup>9</sup>; una vez más es sometido a sorteo, siendo designado al doctor MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ<sup>10</sup>; por providencia del 3 de abril de 2013<sup>11</sup>, igualmente se declara incompetente, es remitido a la Sala Plena de la Corporación para que desate el conflicto de competencia<sup>12</sup>, resolviendo el 16 de mayo de 2013, que el despacho del actual magistrado ponente era el llamado a solucionar la alzada.

Por auto del 5 de junio de 2013, se admitió el recurso de apelación interpuesto por el municipio de Sincelejo<sup>13</sup>; así mismo se corrió traslado para alegar el 19 de junio de 2013, término del cual hizo uso el ente territorial accionado y el ministerio público.

### **9.1. Alegatos Municipio accionado<sup>14</sup>.**

Informa que la administración municipal al inicio de este año dispuso de agentes de tránsito para que presten el servicio de manejo y control del fluido vehicular en el tramo de la carrera 22, entre calles 19 y 14; así mismo, ha presentado un proyecto de acuerdo comprometiendo vigencias futuras a fin de obtener unos recursos que serán destinados a la señalización de franjas viales de la ciudad, como medidas esenciales de prevención de accidentes y para la seguridad de los peatones, donde se encuentra incluida la franja de vía ubicada en la esquina de la esquina de la Carrera 22 con calle 14, donde se encuentra ubicado el Colegio Francisco de Paula Santander en el barrio Ford de esta ciudad.

### **9.2. Alegatos Ministerio Público<sup>15</sup>.**

El Procurador Delegado ante esta Corporación, requiere sea confirmada la sentencia que se revisa al considerar que el recurso de apelación está encaminado a que se extienda el término ordenado por el juez de conocimiento, aunque es claro que debido al trámite de este recurso ha transcurrido más tiempo del ordenado, por tanto el municipio accionado debió más bien hacer las diligencias necesarias tendientes a cumplir con lo ordenado en la sentencia apelada, y luego con la constitución del comité de vigilancia para el cumplimiento de lo ordenado hacer acuerdos que llevaran de manera eficaz y pronta la instalación de señalización preventiva para alertar a conductores sobre la zona escolar y la velocidad permitida.

---

<sup>8</sup> Folio 1 cuaderno del recurso.

<sup>9</sup> Ver folio 3 ibídem.

<sup>10</sup> Folio 5 Cdno. Alzada.

<sup>11</sup> Ver folio 7 – 9.

<sup>12</sup> Folio 14 del cuaderno del recurso.

<sup>13</sup> Ver folio 28 Cdno. Recurso.

<sup>14</sup> Folio 43 del Cdno. Apelación.

<sup>15</sup> Folio 36 -42 del Cdno. Apelación.

Expediente	70 001 33 31 005 2010 00621-02
Actor	LUCIA VERGARA DÍAZ
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO
Acción	ACCIÓN POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA
Tema	IMPROCEDENCIA DEL RECURSO POR NO SEÑALAR LAS DISCREPANCIAS QUE SE TIENEN CON LA SENTENCIA APELADA.

Precisa que el recurso interpuesto fue utilizado tan sólo para dilatar en el tiempo y en el espacio el cumplimiento de la sentencia del 28 de noviembre de 2012, puesto que el mismo no ataca jurídicamente ni de hecho, los fundamentos para acceder a las pretensiones de la acción popular.

## **X. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

### **10.1. La competencia**

Por la naturaleza del proceso y el lugar donde ocurrieron los hechos, el Tribunal es competente para decidir el asunto en **SEGUNDA INSTANCIA**, al tenor de lo dispuesto en los Artículos 16 y 37 de la ley 472 de 1998.

### **10.2. El problema jurídico**

En atención a los argumentos expuestos en el recurso de apelación, considera la Sala que el problema jurídico a resolver en esta instancia es el siguiente:

*¿Procede el estudio del mérito de un asunto cuando el recurso de apelación interpuesto no dice cuales son las diferencias por las cuales ataca la providencia de primera instancia?*

Para arribar la solución de lo planteado, se abordará el siguiente hilo conductor: i) Procedibilidad de la acción popular. ii) De los derechos e intereses colectivos. iii) El carácter preventivo de la acción popular. iv) El interés en la causa iv) Presupuestos de la Acción v) El recurso de apelación y su trascendencia. vi) Caso concreto. vii) Conclusión.

### **10.3. La procedibilidad de la acción**

Las acciones populares consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares. Cabe señalar que tales derechos e intereses colectivos, no son únicamente los enunciados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, sino también los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados internacionales celebrados por Colombia.

Ahora bien, aunque este mecanismo de defensa judicial busque la protección de los derechos e intereses colectivos, no quiere decir que pueda ejercerse para lograr la reparación, bien sea individual o plural, del daño que ocasione la acción u omisión de las autoridades o de los particulares, por cuanto para ello el constituyente y el legislador han

Expediente	70 001 33 31 005 2010 00621-02
Actor	LUCIA VERGARA DÍAZ
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO
Acción	ACCIÓN POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA
Tema	IMPROCEDENCIA DEL RECURSO POR NO SEÑALAR LAS DISCREPANCIAS QUE SE TIENEN CON LA SENTENCIA APELADA.

previsto otro tipo de acciones, como por ejemplo, las acciones de grupo o de clase, del artículo 88 constitucional, desarrolladas en la Ley 472 de 1998, y la acción de reparación directa del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo. La naturaleza de las acciones populares por tanto es preventiva, y por lo anterior, el inciso 2° del artículo 88 de la Ley 472 de 1998 establece que éstas “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”.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: 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 el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre, la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

#### **10.4. De los derechos e intereses colectivos**

En reiterada jurisprudencia el H. Consejo de Estado ha manifestado que<sup>16</sup>:

*“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” “los derechos particulares comunes a un grupo de personas no constituyen derechos colectivos” “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.”*

Con los elementos referidos en la sentencia que viene de transcribirse, el Consejo de Estado en reiteradas oportunidades ha dicho que<sup>17</sup>:

<sup>16</sup> Sentencia de 10 de mayo de 2007, Radicación número: 76001-23-31-000-2003-01856-01(AP). Actor: Fernando Bolaños Gil. Demandado: Municipio de Santiago de Cali y otro. C.P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobón

<sup>17</sup> Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Radicación No. 25000-23-27-000-2002269301 AP. C.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez

Expediente	70 001 33 31 005 2010 00621-02
Actor	LUCIA VERGARA DÍAZ
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO
Acción	ACCIÓN POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA
Tema	IMPROCEDENCIA DEL RECURSO POR NO SEÑALAR LAS DISCREPANCIAS QUE SE TIENEN CON LA SENTENCIA APELADA.

*“El derecho colectivo, no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. Por lo tanto, la prosperidad de las pretensiones en la acción popular está ligada con la existencia real de los siguientes elementos, que para el momento de fallar deben estar establecidos: La acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares y la amenaza o la violación a derechos e intereses colectivos. La Sala ha expresado que el derecho colectivo no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada.”*

### **10.5. El carácter preventivo de la acción popular**

La naturaleza de la acción popular es preventiva, razón por la cual en el inciso 2° del artículo 88 de la Ley 472 de 1998, se establece que estas “... 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.”

No obstante, la H. Corte Constitucional ha reconocido que esta acción pueda tener un carácter resarcitorio, posibilidad que se encuentra incluida en la Ley 472 de 1998, cuando señala: “... o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”. Igualmente está reconocida tal posibilidad en otros textos legales.

En efecto, en concordancia con lo señalado, el artículo 9° de la Ley 393 de 1997, que reglamenta la acción de cumplimiento señala: “También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho”. Este carácter excepcional de la acción popular cobra mayor vigencia cuando la afectación al derecho colectivo prolonga sus efectos en el tiempo.

### **10.6. El interés en la causa**

Conforme con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998, las acciones populares pueden ser ejercidas por cualquier persona natural o jurídica, organizaciones no gubernamentales y entidades públicas con funciones de control, vigilancia o intervención.

De lo anterior, se desprende que la titularidad de la acción es otorgada por el derecho colectivo que se pretende proteger, incluso en algunos casos puede entrar en conexidad con derechos fundamentales, o el juez puede dar protección a derechos colectivos no

Expediente	70 001 33 31 005 2010 00621-02
Actor	LUCIA VERGARA DÍAZ
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO
Acción	ACCIÓN POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA
Tema	IMPROCEDENCIA DEL RECURSO POR NO SEÑALAR LAS DISCREPANCIAS QUE SE TIENEN CON LA SENTENCIA APELADA.

alegados por el actor, por lo tanto, el interés en la causa y la legitimación para interponer la acción amplían su espectro de manera geométrica en comparación con otras acciones judiciales y de protección de derechos, ya que el derecho colectivo otorga la facultad a cualquier persona, natural o jurídica de interponer la acción. Todo esto se entiende por el carácter público que tienen las acciones populares.

En el caso concreto, la actora es una persona natural, por lo que está legitimada para interponer la acción.

### **10.7. Presupuestos de la Acción**

La acción popular tiene como objeto la protección y la defensa de los derechos e intereses colectivos y de acuerdo con el artículo 2° de la Ley 472 de 1998, procede para i) evitar un daño contingente, ii) hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos colectivos y iii) restituir las cosas a su estado anterior, si eso es posible. Como se observa, los dos primeros objetivos de este instrumento procesal parten de la existencia de una afectación actual o próxima de los derechos, pues tienen una naturaleza preventiva para impedir la consumación del daño o evitar que el daño producido sea mayor. A su turno, la tercera finalidad de la acción popular muestra la existencia de la violación de derechos causada, por lo que se dirige a restablecer o volver las cosas a su estado anterior, no con un fin principal de reparación económica sino como un instrumento para restablecer el derecho cuyo daño ya se ha producido. En ésta última circunstancia se tiene que aunque la violación del derecho o interés colectivo ya se causó, todavía es posible reparar el daño o retrotraer alguno de los primeros efectos de la afectación de los mismos. *A contrario sensu* no procedería la acción popular en aquellos casos en los que pese a suscitarse la violación de los derechos e intereses colectivos no es factible restablecer las cosas a su estado anterior.

De otra parte, es menester por parte del accionante que demuestre, en principio, el hecho dañoso que altera o vulnera los derechos o intereses que se pretenden proteger. Así se desprende del artículo 30 de la citada ley, al definir que la carga de la prueba corresponderá al demandante, salvo si por razones de orden económico o técnico, la parte actora está en la imposibilidad de probarlo, evento en el cual se traslada la carga probatoria a la entidad demandada o el juez de oficio deberá ordenar la práctica de las pruebas que considere pertinentes.

Expediente	70 001 33 31 005 2010 00621-02
Actor	LUCIA VERGARA DÍAZ
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO
Acción	ACCIÓN POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA
Tema	IMPROCEDENCIA DEL RECURSO POR NO SEÑALAR LAS DISCREPANCIAS QUE SE TIENEN CON LA SENTENCIA APELADA.

## 10.8. El recurso de apelación y su trascendencia<sup>18</sup>.

La interposición del recurso de apelación en las acciones populares se encuentra reglado en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, el cual realiza un reenvío normativo a las disposiciones que sobre la materia señale el Código de Procedimiento Civil, en los siguientes términos:

*“Ley 472 de 1998. Artículo 37. El recurso de apelación procederá contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil, y deberá ser resuelto dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la Secretaría del Tribunal competente<sup>19</sup>.”*

Por su parte, el artículo 352 del Código de Procedimiento Civil señala, entre otros aspectos, que el recurso de apelación i) deberá interponerse dentro de los tres días siguientes a la notificación de la providencia y ii) que el recurso deberá sustentarse so pena de que se declare desierto<sup>20</sup>.

Por otro tanto, también es menester resaltar que el alto tribunal de lo contencioso, inicialmente, acogió el criterio según el cual bastaba con la interposición del recurso de apelación para que el mismo se tramitara ante el superior funcional, como se detalla en sentencia de 24 de julio de 2003 en donde expresó:

*“En relación con la ausencia de sustentación del recurso de apelación la Corporación se ha pronunciado en los siguientes términos:*

---

<sup>18</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION C, C.P.: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, 13 de febrero de 2012, Radicación número: 81001-23-31-000-2005-00002-01 (AP).

<sup>19</sup> Subrayas para llamar la atención.

<sup>20</sup> Artículo 352. Código de Procedimiento Civil. El recurso de apelación deberá interponerse ante el juez que dictó la providencia, en el acto de su notificación personal o por escrito dentro de los tres días siguientes. Si aquélla se dicta en el curso de una audiencia o diligencia, el recurso deberá proponerse en forma verbal inmediatamente se profiera; el juez resolverá sobre su procedencia al final de la misma.

La apelación contra autos podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición.

Cuando se accede a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar del nuevo auto si fuere susceptible de este recurso.

Proferida una providencia complementaria o que niegue la complementación solicitada, dentro de la ejecutoria de ésta se podrá también apelar de la principal. La apelación contra una providencia comprende la del auto que resuelva sobre la complementación.

Si antes de resolverse sobre la complementación de una providencia se hubiere interpuesto apelación contra ésta, en el auto que decida aquélla se resolverá sobre la concesión de dicha apelación.

Parágrafo 1°. El apelante deberá sustentar el recurso ante el juez o tribunal que deba resolverlo, a más tardar dentro de la oportunidad establecida en los artículos 359 y 360, so pena de que se declare desierto. Para la sustentación del recurso, será suficiente que el recurrente exprese, en forma concreta, las razones de su inconformidad con la providencia.

Parágrafo 2°. El Secretario deberá remitir el expediente o las copias al superior dentro del término máximo de quince (15) días contados a partir del día siguiente al de ejecutoria del auto que concede el recurso o a partir del día siguiente a aquel en que se paguen las copias por el recurrente, según fuere el efecto en que se conceda el recurso, so pena de incurrir en causal de mala conducta sancionable con destitución.

\* Consejo de Estado, Sección Tercera. Magistrado Ponente: German Rodríguez Villamizar. Sentencia del 1 de noviembre de 2001.

Expediente	70 001 33 31 005 2010 00621-02
Actor	LUCIA VERGARA DÍAZ
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO
Acción	ACCIÓN POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA
Tema	IMPROCEDENCIA DEL RECURSO POR NO SEÑALAR LAS DISCREPANCIAS QUE SE TIENEN CON LA SENTENCIA APELADA.

*"(...) debido al carácter informal de las acciones constitucionales, su naturaleza popular y el fin perseguido, consistente en dar protección efectiva y oportuna frente a la vulneración de los derechos e intereses colectivos por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, se entiende de suyo que la expresión de disentimiento de la entidad demandada frente al fallo contiene la solicitud de revisión del mismo por parte del superior jerárquico, precisamente por no compartir la decisión contenida en la sentencia objeto de impugnación."[\*]*

*En consecuencia, en atención a la naturaleza, características y finalidad de la acción popular, y en orden a hacer efectivo el derecho de acceso integral a la administración de justicia, lo mismo que en garantía del debido proceso y del derecho de defensa, para la Sala, la sola manifestación de interposición del recurso de alzada es suficiente para que se asuma su conocimiento en segunda instancia."*<sup>21</sup>

Empero dicho criterio ha sido variado por aquella Corporación al señalar que, en tratándose de apelaciones en acciones populares no es dable reconocer una excepción a la exigencia de motivar el disenso del apelante frente a la providencia impugnada, bien sea en aplicación de las normas del Código de Procedimiento Civil o del Contencioso Administrativo, así, en auto del 8 de febrero de 2006 se manifestó:

*"Finalmente, la Sala estima necesario destacar un hecho o circunstancia incontrovertible, y es que al amparo de las normas del estatuto procesal civil o del contencioso administrativo, era un deber ineludible para el recurrente sustentar en el término de tres (3) días su recurso de apelación, bien porque se hubiera admitido de acuerdo a los artículos 359 y 360 de la primera legislación, ora con el artículo 212 de la segunda, que aunque equivocadamente empleado, significaba igual carga para dicho extremo, pero éste no ejerció ninguna actividad y dio lugar a que su inconformidad no se tramitara en segunda instancia"*<sup>22</sup>.

Y en posterior oportunidad indicó:

*"Si bien en otras oportunidades<sup>23</sup> se ha dicho que no resulta necesario sustentar el recurso de apelación cuando se trata de la impugnación de una sentencia proferida en el curso de una Acción Popular, la Sala precisa que para el efecto debe observarse lo previsto en el Código de Procedimiento Civil, por así disponerlo expresamente el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, en los siguientes términos:*

*(...)*

*Por su parte, el artículo 352 del Código de Procedimiento Civil, con la modificación que al efecto introdujo el artículo 36 de la ley 794 de 2003, establece:*

*"Oportunidad y requisitos. El recurso de apelación deberá interponerse ante el juez que dictó la providencia, en el acto de su notificación personal o por escrito dentro de los tres días siguientes.*

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 24 de julio de 2003. C.P.: María Nohemí Hernández Pinzón. Radicado: 7300123310002001134501 (AP).

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 8 de febrero de 2006. C.P.: Alier Hernández Enríquez. Radicado: 25000232500020030125202 (AP).

<sup>23</sup> V. gr. Sección Tercera, 1 de noviembre de 2001, Radicación número: 25000-23-24-000-2001-0074-01 (AP-244); Sección Quinta, 24 de julio de 2003, Radicado número: 73001-23-31-000-2001-1345-01 (AP).

Expediente	70 001 33 31 005 2010 00621-02
Actor	LUCIA VERGARA DÍAZ
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO
Acción	ACCIÓN POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA
Tema	IMPROCEDENCIA DEL RECURSO POR NO SEÑALAR LAS DISCREPANCIAS QUE SE TIENEN CON LA SENTENCIA APELADA.

*Si aquélla se dicta en el curso de una audiencia o diligencia, el recurso deberá proponerse en forma verbal inmediatamente se profiera; el juez resolverá sobre su procedencia al final de la misma.*

*(...) Parágrafo 1º. **El apelante deberá sustentar el recurso** ante el juez o tribunal que deba resolverlo, a más tardar dentro de la oportunidad establecida en los artículos 359 y 360, **so pena de que se declare desierto**. Para la sustentación del recurso, **será suficiente que el recurrente exprese, en forma concreta, las razones de su inconformidad con la providencia**”.*

*De lo anterior se concluye que efectivamente, tratándose de la apelación de sentencias proferidas en primera instancia en el trámite de un Acción Popular, la ley aplicable impone al recurrente la obligación de sustentar el recurso, cuestión que lo obliga a señalar, en forma clara y concreta, las razones de inconformidad para con el fallo.”<sup>24</sup>*

De lo anterior, se tiene que es obligación ineludible para el apelante sustentar el recurso de apelación interpuesto contra una sentencia proferida dentro de una acción popular, por lo cual, la inobservancia de dicha carga procesal conduce, de manera indefectible, a declarar desierto el recurso de apelación. Dicha situación encuentra su justificación no solamente a partir del respeto a las normas procedimentales que regulan la materia sino que es claro que se trata de una garantía del debido proceso ya que permite conocer los argumentos por los cuales se censura la providencia de primera instancia<sup>25</sup>.

## **XI. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

Preliminarmente, se ha hecho in extenso precisiones de lo que es la acción popular y sus legitimados; igual, se ha indicado sobre lo que es el recurso de apelación en la acción popular, advirtiéndose que la inobservancia de los procedimientos darán al traste con la revisión en la alzada.

En el sub examine, el municipio de Sincelejo, presentó memorial en donde declara que apela la sentencia de noviembre 28 de 2012, sin especificar las razones de inconformidad para con el fallo; simplemente anuncia que el término asignado de 30 días para la señalización preventiva que alerte a conductores sobre la zona escolar y la velocidad

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 19 de abril de 2007. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Radicado: 70001-23-31-000-2004-00267-01 (AP).

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, subsección “B”, C.P: TARSICIO CÁCERES TORO, mayo 25 de 2006, radicación número: 15001-23-31-000-2001-00438-01(5030-05), actor: Marco Fidel Sánchez, demandado: Caja Nacional de Prevision Social. Así dijo: “En la **apelación de la sentencia** de primera instancia el impugnante **debe señalar las discrepancias que tiene con la sentencia que ataca por la vía del recurso, que deben tener relación con los cargos que se formularon en la demanda**, porque a ellos debe referirse la providencia apelada. **Dichas objeciones son las que realmente deben ser analizadas y resueltas en el proveído de segunda instancia**”.

Expediente	70 001 33 31 005 2010 00621-02
Actor	LUCIA VERGARA DÍAZ
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO
Acción	ACCIÓN POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA
Tema	IMPROCEDENCIA DEL RECURSO POR NO SEÑALAR LAS DISCREPANCIAS QUE SE TIENEN CON LA SENTENCIA APELADA.

permitida, que se encuentra en el numeral 4° de la parte resolutive de aquella providencia, es poco para su cumplimiento; por lo que se requiere un lapso de 60 días para su cumplimiento.

En efecto, el memorial precisa<sup>26</sup>:

“el término de los treinta (30) días fijados en el punto 4.- de la parte resolutive de la sentencia, como plazo perentorio para que el Municipio adopte las medidas allí señaladas, transcurrirían durante el resto del mes de diciembre/2012 y parte del mes de enero/2013. Sobre este particular se debe anotar, que el Municipio en la actualidad se encuentra en el cierre de la presente vigencia fiscal, donde no se cuenta con disponibilidad presupuestal para afrontar la ejecución de obras imprevistas de cualquier naturaleza que no haya sido tomada en cuenta presupuestalmente con la debida antelación. En cuanto al inicio de la nueva vigencia fiscal 2013, debemos tener en cuenta que una de las principales fuentes de recursos propios del Municipio es la del Impuesto Predial Unificado y la facturación de dicho impuesto depende de la base de datos que al inicio de cada vigencia le suministra el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, suministro este que se surte en los primeros 15 o 20 días del mes de enero de cada vigencia fiscal y es el momento a partir del cual el ente territorial emite la facturación correspondiente, pero normalmente los contribuyentes concurren a pagar dicho impuesto a final del mes de enero.

Lo anterior es para destacar que, en el término de los treinta (30) días fijados en el punto 4.- de la parte resolutive de la sentencia, para el Municipio es imposible presupuestalmente cumplir con lo ordenado por el Juzgado, debido a la época en que transcurre dicho término y conforme a las razones expuestas, necesitando el Municipio un término de sesenta (60) días el cual incluiría el mes de febrero/2013, donde la entidad contaría con disponibilidad presupuestal efectiva para ejecutar las obras de señalización ordenadas, ya que la programación de este tipo de obras solo se puede financiar con la fuente de los recursos propios municipales.  
(...)”

Con estas argumentaciones requiere la modificación del numeral 4° de la parte resolutive de la sentencia de noviembre 28 de 2012, estableciendo un plazo de sesenta (60) días, contrario a los treinta (30) impuestos por el juzgado de primera instancia.

Distinto a lo que sería la sustentación del recurso de apelación, el accionado hace una relación de lo que es la situación presupuestaria de la administración, requiriendo que el plazo de 30 días dispuesto en el numeral 4° de la parte resolutive del fallo sea extendido a 60.

No se observa en aquel escrito cual es la discrepancia que pueda tener frente a lo considerado y resuelto en la providencia de noviembre 28/12, ni de hecho, ni de derecho; de manera que al solicitar la ampliación de los 30 días a 60; encontrándose el asunto con

---

<sup>26</sup> Ver folio 88 Cdno. Ppal.

Expediente	70 001 33 31 005 2010 00621-02
Actor	LUCIA VERGARA DÍAZ
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO
Acción	ACCIÓN POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA
Tema	IMPROCEDENCIA DEL RECURSO POR NO SEÑALAR LAS DISCREPANCIAS QUE SE TIENEN CON LA SENTENCIA APELADA.

más de siete (7) meses de haberse decretado la susodicha orden, los días por los cuales el recurrente presentó la apelación están más que prescritos, debiéndose estarse a lo dispuesto en aquella sentencia, tal como lo direcciona la jurisprudencia del H. Tribunal Rector, ya que en sí, no se atacó lo que fue en el contenido de la misma.

## **XII. CONCLUSIÓN**

Por lo anteriormente expuesto, la Sala considera que la respuesta al problema jurídico planteado es negativa, de conformidad con el análisis realizado en lo referente a lo que es el recurso de apelación en términos generales y específicamente en la acción popular, debiendo el accionado expresar el motivo de disconformidad por la cual pretendía el reestudio del caso en concreto, situación que impone confirmar la sentencia impugnada.

## **XIII. DECISIÓN**

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

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.** CONFIRMAR la sentencia del 28 de noviembre de 2012 proferida por el juzgado Cuarto Administrativo del Descongestión de Sincelejo, promovido por LUCIA MARGARITA VERGARA DÍAZ contra el MUNICIPIO DE SINCELEJO mediante la cual se accedió a las súplicas de la demanda.

**SEGUNDO.** Ejecutoriada esta sentencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha precitada, por Acta N° 072.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

Magistrado

**LUÍS CARLOS ALZATE RÍOS**

Magistrado

**CÉSAR E. GÓMEZ CÁRDENAS**

Magistrado