



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SECRETARIA**

ESTADOS DE 5 DE OCTUBRE DE 2021

**LOS AUTOS PROFERIDOS DENTRO DE LOS ASUNTOS RELACIONADOS EN EL PRESENTE
CUADRO DE ESTADOS, SE ADJUNTAN A ESTE DOCUMENTO.**

MAGISTRADA PONENTE, DRA. ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA.

	No RAD	MEDIO DE CONTROL	PARTES	PROVIDENCIA
1	2019-00337	POPULAR	Demandante: Nelson Geovanny Lasso Arias Demandado: Departamento de Nariño – Municipio de Ipiales – ECOPETROL S.A.	<p>Decretar la medida cautelar solicitada por el accionante, de conformidad con lo expuesto en la presente providencia.</p> <p>En consecuencia, ordenar al Municipio de Ipiales, que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la presente providencia, adelante las gestiones administrativas y contractuales necesarias para la reparación de la tarabita eléctrica que previamente instaló en el año 2019 en el río Rumiyaco, del Corregimiento Jardines de Sucumbios, o para la instalación de una nueva tarabita, en el evento de que la reparación de la ya instalada no sea posible.</p> <p>Igualmente, deberá garantizar el suministro de combustible y cualquier insumo que se requiera para el funcionamiento de dicho artefacto, así como el operador que manipule dicha tarabita, sin que la carga de los honorarios del mismo sea atribuible a la comunidad del Corregimiento Jardines de Sucumbios, Municipio de Ipiales – Nariño.</p> <p>Adicionalmente, deberá asegurarse del mantenimiento continuo de la tarabita y adoptar medidas para evitar que terceros ocasionen daños al mecanismo. Dicha medida estará vigente hasta que se dicte sentencia de fondo dentro del presente asunto</p>
2	2021-00375	Conflicto Competencias	Demandante: Gregorio Quiñones Angulo Demandado: UGPP	Correr traslado a las partes por el término común de tres (3) días, para que por escrito formulen sus alegatos.
3	2021-00379	Conflicto Competencias	Demandante: Olga Luisa Portocarrero Montes Demandado: UGPP	Correr traslado a las partes por el término común de tres (3) días, para que por escrito formulen sus alegatos.



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Pasto, cuatro (4) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 2019-00337
Proceso: Acción Popular
Demandante: Nelson Geovanny Lasso Arias
Demandado: Departamento de Nariño – Municipio de Ipiales –
ECOPETROL S.A.
Tema: Resuelve solicitud de medida cautelar

Magistrada Ponente: Ana Beel Bastidas Pantoja

Dentro del término legal, la Sala procede a resolver la solicitud de medida cautelar deprecada por la parte accionante.

1. ANTECEDENTES:

El señor Nelson Geovanny Lasso Arias presentó demanda de acción popular en contra del Departamento de Nariño, el Municipio de Ipiales y ECOPETROL S.A., con el fin de que se protejan los derechos e intereses colectivos de goce del espacio público, utilización y defensa de bienes de uso público y acceso a la infraestructura pública, los cuales considera vulnerados por las entidades accionadas, por la ausencia de un puente sobre el río Rumiayaco, el cual colapsó en el mes de mayo de 2017, a raíz de una fuerte lluvia que conllevó el crecimiento del río, y que impide el tránsito de las personas que residen en la Vereda El Empalme, Corregimiento Cofanía Jardines de Sucumbíos del Municipio de Ipiales.



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Inicialmente, la demanda fue admitida mediante auto de 9 de julio de 2019 y finalizado el trámite procesal, se dictó sentencia el 17 de enero de 2020. Contra dicha sentencia, Ecopetrol presentó recurso de apelación y por ende, fue remitido al superior para que se surta el trámite de segunda instancia.

Mediante auto del 10 de junio de 2021, el Consejo de Estado declaró la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso de la referencia, a partir del auto admisorio de la demanda, y devolvió el expediente a esta Corporación para que se vincule a la Agencia para la Renovación del Territorio -ART, El Departamento Nacional De Planeación -DNP, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -Dian y el Instituto Nacional De Vías –Invias.

Adicionalmente, mientras se surtía el trámite de segunda instancia, la parte accionante presentó solicitud de medida cautelar, la cual, según orden del Consejo de Estado, debía resolverse por parte de esta Corporación, en virtud de la nulidad decretada.

Mediante Auto del 31 de agosto de 2021 se dictó auto de obediencia al superior, y en providencia del 6 de septiembre de 2021 se admitió nuevamente la acción popular; se vinculó a las entidades que ordenó el Consejo de Estado y se corrió traslado de la medida cautelar solicitada por el accionante.

2. SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR:



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Con fundamento en el art. 25 de la Ley 472 de 1998, la parte accionante solicitó como medida cautelar, se ordene al Municipio de Ipiales la instalación de una tarabita o la recuperación de la existente sobre el río Rumiyaco del corregimiento Cofania Jardines de Sucumbios de dicho municipio, la cual cumpla con las condiciones técnicas y de seguridad para su funcionamiento, mientras se construye el puente peatonal. Lo anterior, con el fin de que las personas residentes en dicho corregimiento puedan atravesar el río Rumiyaco, para el transporte de personas, mercados y alimentos que cultivan en la zona, sin poner en riesgo su vida e integridad. Solicitó además que la instalación de la tarabita comprenda el operario, combustible y mantenimiento, así como el servicio de 24 horas, para atender situaciones de emergencia.

Manifestó que en la sentencia de primera instancia¹, se ordenó al Municipio de Ipiales que adopte medidas provisionales que garanticen la movilidad sobre el río Rumiyaco, que garantice la operación mecánica de la tarabita y realice un continuo mantenimiento de la misma, verificando las circunstancias de dicho medio de transporte. Informó además que el municipio instaló una tarabita eléctrica en la zona en el mes de octubre de 2019, la cual estuvo en funcionamiento y de su manipulación se encargaba un operario hasta el mes de enero de 2020; que no obstante, desde la instalación de dicho mecanismo, el Municipio de Ipiales no suministraba el combustible para la tarabita, por lo que la comunidad realizó gestiones como otras empresas para el suministro, y que desde enero de 2020, la entidad territorial cesó la contratación del

¹ La cual, se aclara, fue declarada nula junto con el trámite de la acción de tutela.



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

operario que manipulaba la tarabita, por lo que desde entonces, la comunidad también contrató a una persona que se encargara de manipular la tarabita eléctrica, pagando entre mil y mil quinientos pesos por cada trayecto.

Adicionalmente, indicó que la tarabita eléctrica presentaba fallas de manera frecuente y generalmente, su reparación debía asumirla la comunidad; que por tal situación, las personas acudieron nuevamente a la tarabita artesanal mientras se reparaba la eléctrica; que dicho mecanismo artesanal se encontraba en mal estado y no contaba con las condiciones mínimas de seguridad; de hecho, informó que varias personas se han lastimado con el uso de la tarabita artesanal; que incluso una de ellas se cayó de la misma y terminó en el hospital y una persona de 70 años fue encontrada muerta en el río Rumiayaco, tras varios días después de desaparecer, y se presume que también cayó de la tarabita, por cuanto su gorra fue encontrada en la tarabita artesanal. Resalta entonces que dicho mecanismo artesanal pone en riesgo la vida de las personas, tanto de niños, adultos y personas mayores, pues es el único medio de transporte.

Finalmente, indicó que la tarabita eléctrica estaba dañada y el mecánico manifestó que no tenía arreglo, por lo que debía ser cambiada, lo cual obligó a que la comunidad empleara de manera definitiva, nuevamente, la tarabita artesanal, siendo esta totalmente insegura por su antigüedad.

Dicha solicitud fue coadyuvada por la Defensoría del Pueblo Regional Nariño, quien informó que se comunicó por vía telefónica con el



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

accionante y este reiteró que la comunidad con sus propios recursos instaló una tarabita que no cumplía con los requisitos mínimos de seguridad, exponiendo la vida de los habitantes que usaban dicho medio de transporte.

**3. PRONUNCIAMIENTO DE LAS ENTIDADES FRENTE A LA
MEDIDA CAUTELAR:**

El Instituto Nacional de Vías, en adelante Invías, manifestó que la solicitud sobre la instalación de una tarabita recaía en un tramo que no pertenecía a la red nacional de vías a cargo del Invías; que en dicho lugar no existía una vía vehicular y que por eso se proponía la construcción de un puente peatonal; que la vía de acceso al sector de Jardines de Sucumbios era una vía terciaria a cargo del Municipio de Ipiales, por lo que se oponía al decreto de la medida cautelar a su cargo (pdf 035)

La Agencia de Renovación del Territorio se opuso al decreto de la medida cautelar, por cuanto tiene como fundamento apreciaciones subjetivas y no se aporta prueba alguna que demuestre la existencia real de un daño verificable a través de una experticia técnica, más aún cuando esta se confundía con las pretensiones, y como no se acreditó la existencia de un daño real y cierto, no se cumplía con los requisitos sustanciales para decretarla. Con todo, indicó que en el evento de acceder a su decreto, la entidad no era la encargada de la construcción o reparación de la tarabita, pues tal aspecto no se encontraba dentro de



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

su campo misional, sino de quien tenga a su cargo el mantenimiento de vías terciarias (pdf 036).

El apoderado del Municipio de Ipiales también se pronunció y se opuso al decreto de la medida cautelar. Informó que mediante contrato No. SMC 698 de 2019, la entidad contrató la adecuación y mantenimiento de infraestructura de una tarabita sobre el río Rumiayaco, el cual fue suscrito el 13 de mayo de 2019. Que el contrato en mención se liquidó mediante acta del 7 de octubre de 2019 por el cumplimiento del objeto contractual; que por dicha razón, debía declararse como hecho superado la pretensión elevada en la medida cautelar, así como en la acción popular, porque el Municipio de Ipiales adelantó el proceso contractual respectivo y se ejecutó a satisfacción el objeto del mismo, pues se instaló la tarabita que se requería como medida provisional, hasta la construcción del puente que reclamaba la comunidad de Jardines de Sucumbíos.

Adicionalmente, indicó que la ejecución de obras de tal magnitud presupuestal debía respetar términos legales, máxime, cuando la obra de construcción del puente dependía de Ecopetrol y cuando el Municipio no contaba con los recursos para hacerlo sin la ayuda de tal empresa, por lo que era necesario esperar el desarrollo de la obra a cargo de la empresa petrolera en mención. Finalmente, sostuvo que desde la presentación de la demanda y hasta la fecha han transcurrido tres años y que durante ese término, no se ha conocido quejas o reclamos por parte de la comunidad, relacionados con la tarabita instalada en el año 2019 (pdf 037).



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Por su parte, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en adelante, DIAN, señaló que no le asistía interés alguno en la acción popular de la referencia, porque las pretensiones del accionante no se relacionaban con las competencias legales asignadas por la ley a la entidad, por lo que no podía efectuar pronunciamientos adicionales frente a la medida cautelar solicitada, máxime, cuando la solicitud iba dirigida de manera exclusiva al Municipio de Ipiales (pdf 040).

El Departamento de Nariño sostuvo que la instalación de la tarabita le correspondía de manera exclusiva al Municipio de Ipiales, porque las obras de infraestructura vial de dicho sector correspondían a una vía terciaria que no estaba a cargo del Departamento, lo cual se constataba con el inventario de red vial departamental, por lo tanto, era responsabilidad del Municipio de Ipiales la construcción del puente y de la tarabita; que, de hecho, para el año 2019 era dicha entidad territorial junto con Ecopetrol quienes trabajaban en la instalación de dicho mecanismo.

El Departamento Nacional de Planeación, en adelante, DNP, indicó que los trámites a cargo de dicha entidad, relacionados con el mecanismo de obras pro impuestos, se surtieron a cabalidad, lo cual se acredita con el hecho de que el DNP no fue demandado y las gestiones a su cargo no eran objeto de cuestionamiento; que lo reclamado es la ejecución del proyecto de mejoramiento peatonal en el sector de jardines de Sucumbios del Municipio de Ipiales y por ende, la entidad no tenía



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

competencia frente a las pretensiones ni frente a la instalación de la tarabita solicitada por el accionante (pdf 044).

Finalmente, Ecopetrol indicó que no tenía competencia para la ejecución, instalación, construcción o mantenimiento de obras de infraestructura de transporte, de vías o de comunicación, por cuanto ello era responsabilidad del Estado y de las entidades territoriales. Que previo a la declaratoria de nulidad, se estableció que frente a la tarabita que existía en su momento, la competencia para cualquier proyecto de cambio o mejoramiento era del Municipio de Ipiales, y que de hecho, dicha entidad adelantó las acciones y gestiones para instalar una nueva tarabita con un motor que funciona con Diesel desde el año 2019 y que a la fecha se encontraba operando; que por tal razón, se trataba de un hecho superado que daba lugar al no decreto de la medida cautelar. Adicionalmente, manifestó que no se acreditó la existencia de riesgo alguno por omisión o hecho vinculado a la tarabita (pdf. 046).

1. CONSIDERACIONES:

1.1. Marco normativo:

1.1.1. De las medidas cautelares:

En virtud del art. 25 de la Ley 472 de 1998 el juez tiene la facultad de decretar, mediante decisión motivada, las medidas cautelares que estime pertinentes para prevenir un daño inminente respecto de los



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

derechos colectivos que se encuentren amenazados. Dicha disposición en cita consagra expresamente:

“Artículo 25º.- Medidas Cautelares. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;***
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;***
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;***
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.***

Parágrafo 1º.- El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.

Parágrafo 2º.- Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.

Dicha norma prevé la posibilidad de que el juez, de oficio o a petición de parte, adopte las medidas previas que estime pertinentes para “prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado”; a su vez, el artículo 17 *ibídem* señala que en desarrollo del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez competente que reciba la acción popular tendrá la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos.

Ahora bien, el párrafo del art. 229 del CPACA establece que las medidas en los procesos cuya finalidad sea la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos que sean de conocimiento de esta jurisdicción, se rigen por lo dispuesto en el capítulo de medidas cautelares de dicho código. En ese orden, para el decreto de medidas cautelares es necesario tener en cuenta, además de la norma especial que corresponde al art. 25 de la Ley 472 de 1998, el art. 231 del CPACA, que indica lo siguiente:

ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.***
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.***
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.***
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:***



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

1.1.2. Del valor probatorio de las fotografías:

Las fotografías como pruebas documentales son elementos válidos para acreditar alguna situación determinada, siempre que de las mismas se pueda determinar la época en que fueron tomadas, el origen de las mismas y el lugar; así lo ha dicho el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia, como se expone a continuación:

“[...] En lo referente a las fotografías allegadas al proceso como pruebas, la Sala advierte, que esta Corporación ha señalado que las fotografías por si solas no confirman que la imagen capturada correspondan a los hechos que pretenden probar mediante ellas, razón por la cual le corresponde al juez hacer un cotejo de estas con otros medio probatorios.

Frente al particular, el Consejo de Estado ha expuesto:

“Las fotografías o películas de personas, cosas, predios, etc., sirven para probar el estado de hecho que existía en el momento de ser tomadas, de acuerdo con la libre crítica que de ellas haga el juez; pero como es posible preparar el hecho fotográfico o filmado,



AP 2019-00337

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión

es indispensable establecer su autenticidad mediante la confesión de la parte contraria o de testigos presentes en aquel instante o que hayan formado parte de la escena captada o intervenido en el desarrollo posterior del negativo o por el examen del negativo por peritos o por un conjunto fehaciente de indicios; cumplido este requisito, como documentos privados auténticos, pueden llegar a constituir plena prueba de hechos que no requieran por ley un medio diferente; si falta, tendrá un valor relativo libremente valorable por el juez, según la credibilidad que le merezcan y de acuerdo con su contenido, las circunstancias que pudieron ser obtenidas y sus relaciones con las demás pruebas (...) También son un valioso auxiliar de la prueba testimonial, cuando el testigo reconoce en la fotografía a la persona de la cual habla o el lugar o la cosa que dice haber conocido; en estos casos, el testimonio adquiere mayor verosimilitud. Los Códigos de Procedimiento Civil y Penal colombianos lo autorizan².

En otra oportunidad, dicha Corporación sostuvo lo siguiente:

“Sobre las fotografías aportadas con la demanda en original y copia a blanco y negro (fls. 13-19, cdno. 1) y que según se afirma, corresponden a los predios que fueron inundados, no serán valoradas, pues en principio carecen de mérito probatorio, puesto que sólo dan cuenta del registro de varias imágenes, sobre las cuales no es posible determinar su origen, ni el lugar, ni la época

² Consejo de Estado. Sentencia del 11 de julio de 2019. Rad. No. 19001-23-33-000-2015-00069-00(2089-17). M.P: Gabriel Valbuena Hernández.



AP 2019-00337

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión

en que fueron captadas, ya que al carecer de reconocimiento o ratificación no pueden ser cotejadas con otros medios de prueba allegados al proceso. En efecto, se ha dicho sobre el particular:

“Debe advertirse que para acreditar los daños ocasionados a la vivienda se aportaron con la demanda unas fotografías (fls. 12-17 c. 1 y 177-185 c. de pruebas), las cuales, sin embargo, no tienen mérito probatorio porque no existe certeza de que correspondan a los daños causados al inmueble de que se trata en este proceso, es decir, sólo son prueba de que se registró una imagen, pero no es posible determinar su origen, ni el lugar y la época en que fueron tomadas, dado que no fueron reconocidas por los testigos ni cotejadas con otros medios de prueba dentro del proceso.”³

De conformidad con las premisas normativas y jurisprudenciales citadas, se decidirá el caso concreto.

1.2. Caso concreto:

Ahora bien, la medida cautelar solicitada por el accionante, tiene como finalidad la instalación o reparación de una tarabita que cumpla con las condiciones mínimas de seguridad sobre el río Rumiayaco, que permita el tránsito de quienes habitan en inmediaciones del río, para evitar poner en peligro sus vidas. Así mismo, el actor solicitó que el Municipio de Ipiales realice el mantenimiento de la tarabita que se instale o se repare

³ Consejo de Estado. Sentencia del 20 de octubre de 2014. Rad. No. 52001-23-31-000-2001-01371-02(AG). M.P: Enrique Gil Botero.



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

y suministre el combustible necesario para su funcionamiento. Lo anterior, porque si bien el Municipio de Ipiales instaló una nueva tarabita eléctrica, esta dejó de funcionar debido a cuestiones técnicas, el municipio nunca realizó el mantenimiento de la misma y tampoco surtió de combustible para su funcionamiento, lo cual ha obligado a la comunidad de la zona de Jardines de Sucumbíos a usar nuevamente la tarabita artesanal.

Sobre el particular, todas las entidades accionadas y vinculadas manifestaron que que la instalación de la tarabita sobre el río Rumiayaco en la Vereda el Empalme, Corregimiento Cofanía Jardines de Sucumbíos es responsabilidad única y exclusiva del Municipio de Ipiales, por cuanto dicha localidad se encuentra ubicada sobre una vía terciaria. Para acreditar esa situación, el INVÍAS anexó un documento suscrito por la directora territorial Nariño del INVÍAS, en el que se certifica lo siguiente:

“Que el sector ubicado sobre el río Rumiayaco, entre las veredas de El Empalme y La Argentina sector Cofanía Jardines de Sucumbíos, jurisdicción del Municipio de Ipiales Nariño, es una vía terciaria a cargo del municipio de Ipiales con acceso desde los municipios de Valle de I Guamuez y también por el municipio de Orito Putumayo. Por lo anterior, el tramo vial referido no pertenece a la red vil a cargo del Instituto Nacional de Vías. [...]” (fl.7 pdf 035)

Por su parte, el Municipio de Ipiales se opuso al decreto de la medida cautelar, pues señaló que ya había adelantado la instalación de una



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

tarabita sobre el río Rumiyaco ubicado en el sector de Jardines de Sucumbios; que para tal efecto suscribió el contrato SMC 073 del 13 de mayo de 2019, cuyo objeto fue la adecuación y mantenimiento de la infraestructura de la tarabita; de hecho, sostuvo que ejecutado el contrato, se procedió a su liquidación mediante acta del 7 de octubre de 2019, por lo que se configuraba un hecho superado, en tanto el ente territorial, en cumplimiento de su obligación, instaló la tarabita como medida provisional hasta tanto se adelantaban las gestiones para la construcción del puente, cuya obra fue compromiso de Ecopetrol.

Para acreditar lo anterior, el Municipio aportó copia del contrato de obra y de su respectiva acta de liquidación, según la cual, el objeto contractual fue cumplido a cabalidad.

En efecto, se aportó la aceptación de la oferta en el proceso de selección de mínima cuantía adelantado por el Municipio de Ipiales. En dicho documento, se observa que el objeto contractual es la *“adecuación y mantenimiento de infraestructura de la tarabita sobre el río Rumiyaco Jardines de Sucumbíos”*; en dicho documento también se habla de la constitución de una garantía de estabilidad y calidad de la obra por el término de cinco años desde el acta de recibo a satisfacción de la obra por parte del Municipio de Ipiales.

Y en el acta de liquidación del contrato, se indica que el Municipio de Ipiales recibió a satisfacción el objeto contratado, por lo cual declaró la terminación del contrato por el cumplimiento efectivo de las obligaciones. Ello ocurrió el 7 de octubre de 2019.



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Ahora bien, establecida la obligación del Municipio de Ipiales frente a la comunidad de Jardines de Sucumbíos en relación con el mantenimiento y garantía de las vías de acceso por ser una vía terciaria, corresponde determinar si es procedente o no decretar la medida cautelar. Para ello, esta Corporación analiza si se cumple con los presupuestos del art. 231 del CPACA:

1. Así las cosas, observa el despacho que la demanda se encuentra razonablemente fundada en derecho, por cuanto en el escrito de demanda se pone de presente los derechos colectivos que según el actor, se encuentran vulnerados, como lo son la defensa del patrimonio público, el goce del espacio público, la utilización y defensa de bienes de uso público y el acceso a la infraestructura pública. Igualmente, indica que los derechos amenazados con la omisión de la reparación de la tarabita y la no construcción del puente sobre el río, son la vida e integridad personal de cada una de las personas que tienen la necesidad de transportarse por la tarabita, es decir, los habitantes del sector de Jardines de Sucumbíos, entre los que se encuentran comunidades indígenas, niños y personas de la tercera edad. Cabe resaltar que el actor expuso las razones por las cuales consideraba que dichos derechos colectivos y fundamentales estaban en peligro.

2. En relación con la titularidad de los derechos invocados, se advierte que según el art. 12 de la Ley 472 de 1998, las acciones populares pueden ser presentadas por cualquier persona natural o jurídica, en tanto su objeto es la protección de intereses y derechos colectivos



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

violados o amenazados. Debe aclararse que por tratarse de derechos e intereses colectivos, su titularidad le corresponde a todos y cada uno de los individuos de una colectividad determinada⁴, luego la titularidad de los mismos no le corresponde a una sola persona, sino a la colectividad, por lo que la vulneración de estos derechos puede ser alegada por cualquier persona. En ese orden, como el accionante manifestó que residía en la vereda El Empalme del corregimiento de Jardines de Sucumbios, es claro que le asiste titularidad sobre los derechos e intereses invocados, no solo por ser parte de la comunidad afectada, sino porque se trata de derechos colectivos.

3. Ahora bien, en lo que concierne a los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, a través de un juicio de ponderación que resulta más gravoso para la comunidad negar la medida cautelar que concederla, debe manifestarse lo siguiente:

En la solicitud de medida cautelar, el accionante informó que si bien el Municipio de Ipiales instaló una tarabita eléctrica y en su momento fue manipulada por un operario, la entidad territorial no suministraba el combustible para su funcionamiento; desde enero de 2020 cesó la contratación del operario, y el mantenimiento de la misma debía ser realizado por la comunidad, lo cual obligó inicialmente a la comunidad a buscar ayuda en empresas como Ecopetrol para el suministro del combustible y a contratar por su cuenta un operario de la máquina. Adicionalmente, sostuvo que en la actualidad, la tarabita eléctrica estaba averiada y el técnico encargado del arreglo manifestó que no

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T- 341 de 2016.



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

tenía solución y debía instalarse una nueva, lo cual obligó a las personas a utilizar nuevamente la tarabita artesanal, en la cual ya se habían presentado accidentes, incluso fatales, causando presuntamente la muerte de un adulto mayor.

Como soporte de lo anterior, el actor aportó tres fotografías en las que se observa el uso de la tarabita artesanal y el estado de la misma, así como también dos registros en video en los que se muestra cómo las personas, incluyendo menores de edad, deben manipular por su cuenta la tarabita artesanal, las condiciones en las que esta se encuentra y el no funcionamiento de lo que se presume es la tarabita eléctrica. (zip 52 archivo zip 25 trámite de segunda instancia).

Teniendo en cuenta los pronunciamientos del Consejo de Estado en relación con el valor probatorio de las fotografías, inicialmente podría descartarse la valoración de los registros en foto y en video aportados por el accionante, junto con la solicitud de medida cautelar, porque así como se presentaron, no es posible determinar de manera cierta el origen y lugar en que fueron tomados; únicamente la fecha de los mismos, teniendo en cuenta el nombre de los archivos que dan cuenta que fueron creadas en el mes de mayo de 2021; empero, esto podría ser fácilmente alterado.

No obstante, dentro del expediente se encuentra también la contestación de la demanda por parte del Municipio de Ipiales. En este documento se indica que en efecto, la tarabita eléctrica fue instalada en el año 2019; que no obstante, la comunidad encontró que la misma



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

funcionaba con combustible y que los honorarios de los operarios de dicho mecanismo ascendía a un millón de pesos, por lo que la misma comunidad tomó la decisión de desmontar la tarabita instalada para emplear la artesanal. Junto con estas afirmaciones, aportó una serie de fotografías en las que se observa el lugar donde estaba instalada la tarabita de motor y el estado en el que actualmente se encuentra -sin funcionamiento-; incluso, se observa la tarabita artesanal a un lado de la instalada por el municipio.

Lo anterior es importante, porque el registro fotográfico aportado por el municipio accionado se puede comparar con las fotografías y videos aportados por el accionante y se logra determinar que las imágenes que muestran estas últimas corresponden al lugar donde se presenta el problema – río Rumiayaco, comunidad Jardines de Sucumbíos-; que la tarabita de motor no se encuentra funcionando y que la comunidad está empleado el medio de transporte artesanal. Adicionalmente, con lo manifestado por el municipio también se confirma lo informado por el actor, esto es, que la tarabita de motor funcionaba con combustible, al cual no se podía acceder, y que los honorarios de los operarios eran cubiertos por la comunidad, no por la entidad territorial.

Ahora bien, el Municipio de Ipiales indicó que adelantó todas las gestiones para la instalación de una tarabita de motor de manera temporal, para que la comunidad la utilizara hasta que la construcción del puente peatonal estuviera lista, a fin de garantizar el acceso de las comunidades a dicha zona; que no obstante, fue la misma comunidad que al no tener combustible y al no poder cancelar los honorarios de los



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

operarios de la máquina, desmontó dicha tarabita y empleó nuevamente la artesanal.

Al respecto, teniendo en cuenta el material que obra en el expediente, sin perjuicio de las razones por las cuales la tarabita instalada por el municipio no esté en funcionamiento, considera el despacho que obligar a la comunidad de Jardines de Sucumbios a utilizar un mecanismo de transporte artesanal, que a simple vista se evidencia que no cumple con las condiciones de seguridad mínimas para atravesar un río y que además de ser el único medio de transporte para acceder a dicha zona, es utilizado tanto por menores de edad como personas de la tercera edad, es un riesgo inminente para las personas que habitan el sector y para aquellas que por diferentes razones deben acceder al lugar, pues las personas se exponen a accidentes que pueden comprometer su integridad y su vida.

Y es que si bien no se acreditó que la muerte de una persona de la tercera edad alegada por el accionante fuese producto de la tarabita, el Tribunal considera que si un medio de transporte que atraviesa un río no cumple con las medidas de seguridad adecuadas, lógicamente existe alta probabilidad de que las consecuencias para las personas que utilicen dicho medio sean negativas.

Además, es necesario resaltar que, independientemente de que la comunidad presuntamente desmontara la tarabita instalada por el municipio, la obligación de la entidad territorial de garantizar el acceso en buenas condiciones hacia la zona de Jardín de Sucumbíos es



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

permanente, y por lo tanto, si la tarabita instalada sufre de daños, la responsabilidad de la entidad territorial es adoptar las medidas necesarias para el mantenimiento y reparación de la misma, así como aquellas tendientes a restablecer el control en la zona, en coordinación con las comunidades, para evitar que el medio de transporte sea dañado.

De hecho, también es necesario advertir que la obligación del Municipio de Ipiales no se limita a instalar o reparar la tarabita eléctrica, sino que además debe garantizar su funcionamiento y mantenimiento constante, lo cual implica suministrar el combustible para que la tarabita eléctrica funcione y realizar las gestiones necesarias para que la misma cuente con un operador, sin imponer a la comunidad la carga de conseguir el combustible ni de asumir los honorarios de la persona encargada de operar la tarabita, en los términos del numeral 23 del art. 3 de la Ley 136 de 1994⁵.

Así, al estar demostrado que la tarabita eléctrica instalada por el Municipio de Ipiales no está funcionando, y que los habitantes de Jardines de Sucumbíos – cuya jurisdicción corresponde al ente territorial en mención- utilizan la tarabita artesanal arriesgando sus vidas, este despacho considera que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, pues permitir que la comunidad continúe con el uso de un transporte artesanal podría

⁵ En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales.



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

generar un perjuicio irremediable, verbigracia, el fallecimiento de las personas que tratan de cruzar el río a través de dicho mecanismo, lo que a su vez podría ocasionar, eventualmente, una responsabilidad extracontractual de la entidad encargada de garantizar el transporte a la comunidad.

Es así como en los términos anteriores quedan acreditados los numerales **3** y **4.a** del art. 231 del CPACA, lo cual da lugar al decreto de la medida cautelar solicitada por el accionante.

Cabe aclarar que si bien en pronunciamientos anteriores a la declaratoria de nulidad procesal, esta Corporación negó las medidas cautelares solicitadas por el actor, lo cierto es que en esta oportunidad surgen nuevas situaciones que obligan al juez constitucional adoptar medidas tendientes a la protección temporal de derechos e intereses colectivos, a fin de evitar la configuración de un perjuicio irremediable, máxime, cuando esta es consecuencia de conductas atribuibles, en principio, a la entidad territorial que tiene a cargo la vía terciaria, pues en esta etapa procesal se observa que ante la inoperancia de la tarabita instalada por el municipio y los problemas que se presentaron para su funcionamiento, la entidad territorial no adoptó medidas tendientes a solucionar el problema; el hecho de que la tarabita garantice de manera temporal la conexión interveredal en la zona, no significa que el Municipio pueda abandonar sus obligaciones de mantenimiento de las vías, ni omitir la garantía de los derechos e intereses colectivos de sus ciudadanos.



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Así las cosas, se ordenará al Municipio de Ipiales que, como medida cautelar, dentro de los 15 días siguientes a la notificación de esta providencia, adelante las gestiones administrativas necesarias para la reparación de la tarabita eléctrica que previamente instaló en el año 2019, o realice la instalación de una nueva, en el evento de que la reparación de la ya instalada no sea posible. Igualmente, deberá garantizar el suministro de combustible y cualquier insumo que se requiera para el funcionamiento de dicho artefacto, así como el operador que manipule dicha tarabita, sin que la carga de los insumos y honorarios del operador sea atribuible a la comunidad del Corregimiento Jardines de Sucumbios, municipio de Ipiales – Nariño. Igualmente, deberá asegurarse del mantenimiento continuo de la misma, así como su seguridad, en orden a evitar que terceros ocasionen daños al mecanismo. Dicha medida estará vigente hasta que se dicte sentencia de fondo dentro del presente asunto.

En consecuencia, la Sala Unitaria del Tribunal Administrativo de Nariño,

RESUELVE:

PRIMERO: Decretar la medida cautelar solicitada por el accionante, de conformidad con lo expuesto en la presente providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, ordenar al Municipio de Ipiales, que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la presente providencia, adelante las gestiones administrativas y contractuales necesarias para la reparación de la tarabita eléctrica que previamente



AP 2019-00337

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

instaló en el año 2019 en el río Rumiayaco, del Corregimiento Jardines de Sucumbios, o para la instalación de una nueva tarabita, en el evento de que la reparación de la ya instalada no sea posible.

Igualmente, deberá garantizar el suministro de combustible y cualquier insumo que se requiera para el funcionamiento de dicho artefacto, así como el operador que manipule dicha tarabita, sin que la carga de los honorarios del mismo sea atribuible a la comunidad del Corregimiento Jardines de Sucumbios, Municipio de Ipiales – Nariño.

Adicionalmente, deberá asegurarse del mantenimiento continuo de la tarabita y adoptar medidas para evitar que terceros ocasionen daños al mecanismo. Dicha medida estará vigente hasta que se dicte sentencia de fondo dentro del presente asunto

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Ana Beel Bastidas Pantoja'.

ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria**

Pasto, cuatro (4) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 2021-00375
Medio de control: Conflicto de Competencias
Demandante: Gregorio Quiñones Angulo
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP

Magistrada: Ana Beel Bastidas Pantoja

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 del CPACA, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Unitaria,

RESUELVE

PRIMERO: Correr traslado a las partes por el término común de tres (3) días, para que por escrito formulen sus alegatos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ana Beel Bastidas Pantoja', written over a faint circular stamp.

ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA

Magistrada



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria**

Pasto, cuatro (4) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 2021-00379
Medio de control: Conflicto de Competencias
Demandante: Olga Luisa Portocarrero Montes
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP

Magistrada: Ana Beel Bastidas Pantoja

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 del CPACA, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Unitaria,

RESUELVE

PRIMERO: Correr traslado a las partes por el término común de tres (3) días, para que por escrito formulen sus alegatos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ana Beel Bastidas Pantoja', with a stylized flourish at the end.

ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA

Magistrada