

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

Tunja, **11** DIC 2019

Acción : **Popular**
Demandante : **Dionicia Molano Peña y otros**
Demandado : **Municipio de Duitama, Ministerio de Transporte y otros**
Expediente : **15001-23-33-000-2016-00456-00**

Magistrado Ponente : **Luís Ernesto Arciniegas Triana**

Agotado el trámite procesal de la acción popular, conocida en primera instancia, la Sala se ocupa de dictar sentencia de mérito.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA ACCIÓN. Dionicia Molano Peña y otros concurre ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, instaurando demanda de acción popular contra el municipio de Paipa y Duitama y el Ministerio de Transporte, en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos relacionados con la seguridad y salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna, y los derechos de los consumidores y usuarios, con el fin de obtener en sentencia resolución favorable a las siguiente:

1.2. PRETENSIONES. Que la administración municipal de Paipa y Duitama establezcan un procedimiento que permita la movilidad entre ambos municipios abarcando todas las zonas que componen ambos municipios, es decir, que se presente ante el Ministerio de Transporte solicitud de autorización para el establecimiento de una ruta de influencia y por consiguiente el servicio de transporte se preste de manera correcta, de conformidad con el artículo 57 de la Ley 336 de 1996, reglamentada a través del artículo 2.2.1.1.8.1 del Decreto Nacional 1079 de 2015.

1.3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS. Los actores populares señalan que residen en los municipios de Paipa y Duitama, y que entre esos dos entes territoriales se encuentra la ruta nacional 55 que los conecta.

Que con la construcción de la doble calzada en dicha ruta, se instalaron dos retornos ubicados sobre las jurisdicciones territoriales de cada uno de los municipios, uno ubicado dentro del municipio de Paipa para retornar al municipio de Duitama y el otro dentro del municipio de Duitama para retornar al municipio de Paipa.

Dicha situación generó desde la entrada en operación en el año 2008 del tramo Paipa – Duitama en la doble calzada, que las empresas de transporte legalmente habilitadas para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo municipal de pasajeros en cada uno de los municipios, con rutas legalmente autorizadas empezaran a presentar dificultades en su operación y en la adecuada prestación del servicio, ya que dichas rutas ya no pueden llegar hasta los límites jurisdiccionales de cada municipio, por lo que las empresas que prestan el servicio deben retroceder sus recorridos y prestar el servicio hasta los respectivos retornos sobre cada territorio jurisdiccional, dejando así tramos importantes sin prestar el servicio, tramos con la presencia continua de usuarios del transporte colectivo municipal de pasajeros, tramos que componen la zona del parque industrial con presencia constante de trabajadores.

Explica que dicho servicio se venía prestando así hasta inicios de 2016, hasta que las administraciones municipales intervinieron su prestación de manera injusta, ya que los conductores y vehículos de las empresas TAX TURÍSTICO PAIPA S.A., TUNDAMA S.A., y TURES S.A., “*se ven obligados a prestar el servicio público de transporte colectivo municipal de pasajeros SOLO HASTA LOS LÍMITES DE CADA MUNICIPIO y de ahí en adelante realizan su desplazamiento SIN PRESTAR EL SERVICIO (sin pasajeros o usuarios) hasta el retorno y regresan a su municipio de origen*”.

Expresa que lo anterior *“...ha llevado a generar un gran caos en la prestación del servicio toda vez que NOSOTROS, LOS USUARIOS HABITUALES DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE que por motivos laborales, de negocios, económicos y sociales requerimos movilizarnos desde el municipio de Paipa hasta los sectores aledaños de la central mayorista de abastos y a los sectores aledaños de la ciudadela industrial en Duitama, y los que requerimos movilizarnos desde el municipio de Duitama hasta los sectores aledaños del Radar y el Retén, NO podemos acceder al servicio público de transporte desde nuestros municipios de origen, particular y puntualmente desde nuestros diferentes barrios que son recorridos por la rutas del transporte colectivo municipal de pasajeros en cada municipio”*.

Aduce que con dicha medida los usuarios habituales del servicios público de transporte se han visto perjudicados económica y socialmente, porque se han visto obligados a tomar y pagar dos servicios, *“...es decir, el primero el servicio público de transporte colectivo dentro de nuestros municipios para llegar hasta los terminales de transporte y sitios autorizados de parada, y el segundo, el servicio público de transporte intermunicipal para poder llegar a nuestros destinos”*.

Además manifiesta que muchas personas se han visto obligadas a tomar vehículos de transporte informal para satisfacer sus necesidades de movilización, *“toda vez que por costos es mejor su utilidad”*.

Considera que en dicho corredor se presenta una demanda insatisfecha de pasajeros, que en gran medida viene siendo atendida por vehículos de servicio particular, los que prestan el servicio particularmente e informalmente, fuera de todo contexto legal, de accesibilidad, de calidad y de seguridad para los usuarios.

Señala que el servicio de transporte que se presta es pésimo, *“...que regularmente se presta con vehículos informales, por cuanto los vehículos que*

Acción :
Demandante :
Demandado :
Expediente :

Popular
Dionicia Molano Peña y otros
Municipio de Duitama, Ministerio de Transporte y otros
15001-23-33-000-2016-00456-00

4

prestan el servicio público de transporte intermunicipal, por su sistema operativo, por lo general no recogen pasajeros con características urbanas, es decir, no recogen pasajeros en los diferentes sectores y barrios de los municipios”.

Expresa que la tarifa que pagan los usuarios por el servicio, no se compadece con la distancia y el tiempo de viaje que existe entre los municipios de Paipa y Duitama, en razón a que existe en ambos entes territoriales rutas urbanas con mayores kilometrajes que atraviesan los cascos urbanos.

Estima que las empresas Tax Turístico Paipa S.A., Tundama S.A, y TURES S.A., que actualmente se encuentran habilitados para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo municipal de pasajeros en los municipios de Paipa y Duitama, tienen legalmente autorizadas rutas en las cuales los puntos extremos se encuentran ubicados en el límite jurisdiccional y territorial entre los dos municipios.

II. TRÁMITE PROCESAL

1. La demanda fue admitida (fs. 108-109), notificada en forma personal a los representantes legales de los municipios de Duitama y de Paipa, y del Ministerio de Transporte, por ser las autoridades que tienen asignadas funciones y competencia sobre la prestación del servicio público de transporte terrestre.

En audiencia de pacto de cumplimiento se resolvió vincular al proceso a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – y al consorcio Solarte y Solarte (f. 434-436).

Se fijó en lista por 10 días, término durante el cual las autoridades accionadas y particulares se pronunciaron de la siguiente manera:

2. El Municipio de Duitama, a través de su representante legal (fs. 121), hace referencia a la supuesta afectación de los pasajeros que se trasladan al municipio de Duitama, en razón a la construcción y entrada en servicio del nuevo terminal de transporte, respecto a lo cual expone que existía una necesidad por condiciones de funcionalidad, protección ambiental y organización social, toda vez que la ubicación del antiguo terminal en el centro del municipio era disfuncional.

Comenta que no puede adoptar decisiones que desborden la jurisdicción propia del ente territorial, y ningún proceso de organización o integración del servicio público de transporte que traspase los límites territoriales, sin la participación del Ministerio de Transporte, de conformidad con el artículo 58 de la Ley 336 de 1996.

Sin embargo, aduce que el ordenamiento jurídico establece como una excepción a la regla, la figura de la ruta de influencia la cual le compete al Ministerio de Transporte su declaración, *“y así facultaría a las autoridades locales de los dos municipios que tengan relaciones económicas, sociales y poblacionales recíprocas, de determinar de forma concertada la forma de prestación del servicio entre las dos entidades territoriales”*.

Manifiesta que existe una empresa legalmente constituida y autorizada para prestar el servicio público de transporte terrestre en la ruta Paipa – Duitama y viceversa (COOPERATIVA DE TRANSPORTES FLOTAX DUITAMA - COOFLOTAX), y existe otras empresas de transporte que tienen habilitada la prestación del servicio en rutas tales como entre el municipio de Sogamoso y Bogotá, pero que igualmente prestan el servicio de transporte del municipio de Duitama a Paipa (Coflonorte Ltda., Rápido Duitama Ltda. entre otros) y en tercer lugar, se cuentan con vehículos de transporte urbano que hacen su recorrido en las mismas condiciones que con anterioridad a la construcción de la doble calzada se realizaban y del cual se puede hacer uso de acuerdo a las necesidades individuales de transporte.

Por último, propone como excepción la denominada “*inexistencia de causa para demandar por falta de fundamentos fácticos y probatorios*”.

3. El **municipio de Paipa**, a través de apoderado (fs. 227), se opone a las pretensiones de la demanda, aunque acepta que entre los municipios de Paipa y Duitama se requiere una ruta de influencia por la carretera central del norte, acción que ya iniciaron -21 de abril de 2016-, la cual se encuentra radicada en el Ministerio de Transporte y a su vez, una convocatoria a fin obtener la elaboración de los estudios previos para efectuar convocatoria en la modalidad de selección para la contratación de mínima cuantía.

Afirma que ha obrado correctamente, por cuanto se rigió por la normatividad vigente y aplicable al servicio público de transporte terrestre, ya que solo tiene control, manejo y dirección sobre su jurisdicción y sin exceder la misma, salvo que se radique solicitud ante la citada cartera para que se establezca una zona de influencia entre los límites territoriales de cada municipio.

Por último, informa que la administración municipal ha venido efectuando el procedimiento contractual pertinente con el fin de obtener la elaboración del estudio técnico correspondiente a la solicitud de una ruta de influencia entre los límites territoriales de los municipios de Paipa y Duitama, de acuerdo al contenido mínimo del documento técnico sugerido por el ministerio de Transporte, contenido en la comunicación 20164110188071 de 27 de abril de 2016.

Propone como excepciones las denominadas *i) falta de legitimación en la causa por pasiva* y *ii) hecho superado*.

4. El **Ministerio de Transporte** a través de apoderado (fl. 302) contesta la demanda (fs. 287-301), y sobre la misma aduce que el servicio público de transporte se debe prestar dentro de los límites de cada municipio en cuestión,

de acuerdo con las leyes 105 de 1993 y 336 y los Decretos 80 de 1987 y 1079 de 2015.

Agrega que corresponde a las autoridades municipales determinar los sitios, donde se puede recoger y dejar pasajeros, conforme a los actos administrativos expedidos por la autoridad municipal, que autorizan la prestación del servicio en una ruta, que en el presente evento serían las alcaldía de Duitama y Paipa.

Informa que el servicio de transporte terrestre de pasajeros por carretera, en la ruta Duitama – Paipa y viceversa, está autorizado por el Ministerio de Transporte a las empresas COOTRACHICA y COOFLOTAX.

El servicio de transporte público colectivo se debe prestar dentro del citado rango de acción, en tanto no esté constituida una ruta de Influencia entre los municipios de Duitama y Paipa, por lo que las empresas TAX TURISTICO PAIPA SAS, TUNDAMA S.A. y TURES S.A., no pueden prestar el servicio público de transporte automotor hasta los retornos, ya que estarían prestando un servicio diferente al autorizado.

Precisa que dichas empresas de transporte público tienen autorizado el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros, con rutas específicas, autorizadas mediante actos administrativos expedidos por las autoridades de transporte, es decir los alcaldes de Paipa y Duitama, hasta los límites de los respectivos municipios, conforme al artículo 2.2.1.1.5.1 del Decreto 1079 de 2015.

Advierte que dicha situación se fundamenta en que fuera de la jurisdicción, los vehículos prestadores del servicio no se hallan amparados por las pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual y seguro obligatorio, y por ende en caso de un accidente o por el simple tránsito, serían objeto de sanción por las autoridades de control.

Resalta que los alcaldes de los municipios de Paipa y Duitama, solicitaron ante el ministerio la configuración de una ruta de influencia entre los dos entes territoriales el 21 de abril de 2016; a dicha solicitud se le dio respuesta el 27 de abril de 2016, en la cual se establecieron los requisitos que se debían cumplir para poder decretar la ruta de influencia mediante acto administrativo.

Aduce, al momento de la contestación, que los alcaldes de ambos municipios no habían presentados los documentos requeridos para la efectiva autorización de la ruta de influencia, en la prestación del servicio público de transporte automotor colectivo de pasajeros, entre los municipios de Duitama y Paipa, para que se preste el servicio a los usuarios desplazando sus puntos o sitios de destino hasta los retornos que están ubicados en la jurisdicción del otro municipio.

Establece, por último, que considera importante la vinculación del Consorcio Solarte y Solarte y de la Agencia Nacional de Infraestructura, por cuanto, en la ejecución del contrato mediante el que se construyó la doble calzada Briceño-Tunja-Sogamoso, los retornos para volver a cada municipio se ubicaron en sitios diferentes al límite de los municipios de Duitama y Paipa, “...lo que ha originado que los vehículos de servicio público de transporte automotor colectivo de pasajeros, de los municipios de Duitama y Paipa, con rutas autorizadas hasta el límite de los municipios, no puedan hacer el retorno dentro de su jurisdicción, o tengan que llegar hasta sitios antes del destino de la ruta”.

5. Pacto de cumplimiento. Mediante auto del 22 de febrero de 2017 se citó a las partes y al Ministerio Público a fin de que asistieran a la audiencia pública de pacto de cumplimiento (f. 412), que se realizó el 13 de marzo de 2017 (f. 434-436), la cual se declaró fallida de acuerdo con el literal b) del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, toda vez que no se formuló fórmula de pacto de cumplimiento, ordenándose la continuación del trámite de la acción.

5. Periodo probatorio: Por medio auto de 29 de septiembre de 2017 el despacho procedió a abrir el proceso a pruebas, teniendo como tales las aportadas al proceso y decretando las solicitadas por las partes (f. 475).

6. Alegatos de Conclusión. Finalmente, mediante auto de 15 de noviembre de 2017, se corrió traslado común a las partes por el término de 5 días, para que presenten sus alegatos de conclusión, oportunidad en la que se pronunció el Ministerio de Transporte (f. 484) el apoderado de la Cooperativa Flotaz Duitama - COOFLOTAX - (f. 491), el Municipio de Duitama (f. 499),

7. El **Ministerio de Transporte**, a través de apoderado (f. 484), presenta sus respectivos alegatos de conclusión, ratificándose en las argumentaciones y excepciones planteadas en la contestación de la demanda.

Se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, toda vez que es por la negligencia de los municipios que no se ha podido configurar la ruta de influencia.

8. Por su parte la **COOPERATIVA FLOTAX DUITAMA "COOFLOTAX"**, a través de apoderado (f. 491), aduce que la medida cautelar otorgada por el despacho debe mantenerse, ya que el hecho de que los vehículos prestadores del servicio público se acerquen hasta el punto más cercano al centro del municipio de Duitama, hace que se amplíe el rango de prestación del servicio y lo hace más accesible a toda la comunidad.

9. A su vez, el **municipio de Duitama**, mediante apoderado (f. 500), aduce que no existe un perjuicio para la comunidad por la necesidad de tomar dos servicios públicos –el primero dentro de cada municipio hasta el Terminal de pasajeros y el segundo el servicio público intermunicipal-, “...pues no es posible que se consideren afectados los ciudadanos que necesitan desplazarse en el trayecto municipio de Paipa hasta los sectores de la central mayorista de abastos y a los sectores aledaños de la ciudadela industrial Duitama,

teniendo en cuenta que los mismos hechos mencionados en la demanda en las condiciones de desplazamiento en este trayecto vial NO HAN VARIADO”.

Resalta que, en cuanto a la problemática por la nueva ubicación del terminal, expresa, que este proyecto se fundamentó en la necesidad de promover el desarrollo de la ciudad, con lo que la movilidad dentro del municipio se vería privilegiada y por ende sería positivo para el ente territorial.

Conforme al Decreto Nacional Único Reglamentario del sector transporte 1079 de 26 de mayo de 2015 artículos 2.2.1.4.10.5, 2.2.1.4.10.6, 2.2.1.4.10.2.3, afirma que no es posible que las rutas de servicio público intermunicipal, permitan el ascenso o descenso, cerca a la plaza de los libertadores, puesto que el municipio de Duitama, no cumple con la población mínima requerida -población superior a los 500.000 mil habitantes-, para establecer una Terminal satélite o periférica, que permita el ingreso de los vehículos de transporte a lugares distintos del terminal de transporte.

Reitera que la autoridad de tránsito municipal no tiene facultad alguna para autorizar paraderos de descenso o ascenso de pasajeros intermunicipales o interdepartamentales, por fuera del terminal de transporte, “...por lo que los vehículos autorizados para prestar el servicio público de transporte de pasajeros intermunicipales, que cubran rutas de media y larga distancia, deberán iniciar y terminar sus recorridos en las terminales de transporte intermunicipales habilitadas para tal fin”.

Comunica que en el municipio de Duitama existe un alto flujo vehicular, causante de congestiones que inciden de manera negativa en la movilidad urbana, por lo que hay tres rutas intermunicipales de ingreso así: 1. Ruta 55 que corresponde a la carretera central del norte (Bogotá- Tunja - Paipa) que incluye la de Bogotá- Tunja con ruta 5501 y la de Tunja- Duitama con ruta 5502; 2. Ruta 5503 que corresponde a la carretera Duitama La Palmera (municipios del Norte de Boyacá), y ruta 62, carretera Duitama- Sogamoso.

Cuenta que la fijación de las anteriores rutas se dio como consecuencia del amplio número de vehículos tipo buseta y bus que transitan por las vías de la ciudad de Duitama, que causan congestión durante sus recorridos, especialmente en el descenso de pasajeros, y *“según datos enviados por el jefe operativo del terminal, en un periodo de siete días, ingresan de las rutas del norte de Boyacá, Tunja y Paipa, aproximadamente 442 vehículos semanales”*.

Por lo expuesto, sostiene que es imposible que en beneficio del interés de cierta población, se afecten los intereses colectivos de los habitantes del municipio de Duitama, comoquiera que al permitir el tránsito de dichos vehículos por el centro de la ciudad, *“se afectaría la seguridad vial, la tranquilidad de los habitantes, incrementado las posibilidades de sufrir contaminación auditiva y ambiental”*.

Advierte que el municipio cuenta con tres vías principales aptas para resistir el tránsito de rutas de transporte público intermunicipal de pasajeros, *“...las cuales presentan condiciones óptimas de circulación, de acuerdo al estudio técnico realizado por la oficina asesora de planeación y la secretaria de infraestructura del municipio, tales como: la Autopista Norte, la avenida de las Américas, la avenida Camilo Torres y la avenida circunvalar, entre el sector de Higueras y la avenida de las Américas...”*.

Por último, relaciona varios fundamentos de hecho que imposibilitan acceder a las pretensiones de la demanda, entre ellas i) En el trayecto comprendido entre la Glorieta del Hospital y la Glorieta San José (tramo dentro del cual se encuentra ubicada la clínica Boyacá y que está incluida en lo ordenado por el Tribunal), actualmente se encuentra en construcción el puente sobre la Quebrada La Aroma; y ii) En el trayecto comprendido entre la Glorieta San José y el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes, (tramo dentro del cual se encuentra ubicada la UPTC y que está incluida en lo ordenado por el tribunal) y en desarrollo del contrato de obra n° 007 de 2015 se construyeron colectores alcantarillado pluvial y sanitario.

III. CONSIDERACIONES

1. **PROBLEMA JURÍDICO.** En esta oportunidad, corresponde al Tribunal determinar si las autoridades accionadas han violado por acción u omisión los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna, y los derechos de los consumidores y usuarios, por dos situaciones i) por la ausencia de una ruta de influencia entre el municipio de Paipa y Duitama, o si por el contrario hay hecho superado, y ii) por las consecuencias económicas para los usuarios que trajo la ubicación del nuevo terminal de Duitama a las afueras del ente territorial, como quiera que tienen que tomar otro bus para llegar al centro de la ciudad.

2. **Excepciones.** Previo a analizar el problema jurídico propuesto, la Sala resolverá las excepciones de “*inexistencia de causa para demandar por falta de fundamentos fácticos y probatorios*”, propuesta por el municipio de Duitama; y las de “*falta de legitimación en la causa por pasiva y “hecho superado”*” propuestas por el municipio de Paipa. Al respecto, se considera que antes de ser impedimentos procesales son argumentos que atacan el fondo del asunto, razón por la que se decidirán una vez analizados los argumentos expuestos en la demanda, en la contestación de la misma y en las pruebas allegadas al expediente.

3. El medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, su naturaleza y la carga de la prueba

La acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene por finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas.

El artículo 12 de la Ley 472 de 1998 señala el carácter público de la acción popular, pues autoriza a cualquier persona a ejercerla, sin necesidad de demostrar un interés particular y concreto. En efecto, *“el interés público que se presume al instaurar la acción popular resulta congruente con la defensa de los derechos e intereses colectivos, toda vez que, por su propia naturaleza, estos involucran intereses de toda la colectividad que no se radican ni se predicen de una persona en concreto. De otro lado, porque contrario a lo dispuesto para la acción de tutela, la reglamentación constitucional y legal de la acción popular no limita su procedencia cuando las pretensiones que buscan amparar un derecho o un interés colectivo pueden alegarse por intermedio de otros recursos de defensa judicial. En consecuencia, la acción popular no debe entenderse como un medio judicial subsidiario o residual sino como un instrumento procesal principal para la defensa de los derechos o intereses colectivos¹”* (Subrayado fuera de texto).

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. (...) En efecto, es evidente que no basta con indicar que determinados hechos violan los derechos e intereses colectivos para que se tenga por cierta su afectación o vulneración; el demandante tiene la carga procesal de demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones”²* (subrayado fuera de texto).

¹ Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Quinta, Sentencia de 6 de mayo de 2004, C.P.: Darío Quiñones Pinilla. Expediente. 13001-23-31-000-2001-90059-01(AP)

² Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Primera, Sentencia de 18 de abril de 2007, CP.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp.: 41001-23-31-000-2004-00425-01(AP)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, en principio³, “*la carga de la prueba corresponderá al demandante*”, es decir, que es deber del actor probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se reclama con la demanda. Y se afirma que en principio, porque por razones de orden técnico o económico, si no puede cumplir con dicha carga, le corresponde al juez impartir las órdenes necesarias para suplir esa deficiencia, para lo cual puede acudir a las entidades públicas cuyo objeto esté referido al tema de debate.

Sobre la carga de la prueba en acciones populares, el Consejo de Estado ha señalado:

“(…) la Sala considera importante anotar, que la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, **tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba**⁴ (negrilla y subrayado fuera de texto).

Entonces, para que la acción popular **proceda** se requiere que: “de los hechos de la demanda se pueda al menos deducir una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra la persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo y, - por tanto este último requisito supone

³ No obstante, como lo dispone esa misma norma, “... si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiese ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella”, además, en el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva en virtud de lo antes establecido “el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos”.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. AP-1499 de 2005.

que la actuación (acción u omisión) sea probada por el actor, o que del expediente el juez la pueda deducir, de lo contrario, el juzgador no podrá ordenar nada en su sentencia”⁵.

4. La carencia actual de objeto en las acciones populares

El fenómeno jurídico de la carencia actual de objeto se ha fundamentado, por vía jurisprudencial en la existencia de un **daño consumado o de un hecho superado**. En el marco de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha señalado que estas figuras se presentan, en el primero de los casos, cuando se afectan de manera definitiva los derechos del tutelante antes de que el juez haya adoptado una decisión sobre la solicitud de amparo (por ejemplo, la muerte del accionante)⁶. En cuanto al **hecho superado**, el alto Tribunal ha afirmado que el mismo tiene lugar cuando, *“por la acción u omisión [...] del obligado, se supera la afectación de tal manera que ‘carece’ de objeto el pronunciamiento del juez. [...] En efecto, si lo pretendido con la acción de tutela era una orden de actuar o dejar de hacerlo y, previamente al pronunciamiento del juez de tutela, sucede lo requerido, es claro que se está frente a un hecho superado, porque desaparece la vulneración o amenaza de vulneración de los derechos constitucionales fundamentales o, lo que es lo mismo, porque se satisface lo pedido en la tutela, siempre y cuando, se repite, suceda antes de proferirse el fallo, con lo cual ‘la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío’^{7,8}.*

El Consejo de Estado ha adoptado idéntico criterio para evaluar si el fenómeno de carencia actual de objeto se ha presentado o no en el curso de una acción popular. En reciente sentencia⁹, la Sección Primera del Consejo de

⁵ Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Primera, Sentencia de 18 de abril de 2007, CP.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp.: 41001-23-31-000-2004-00425-01(AP)

⁶ Corte Constitucional, sentencia SU-540 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁷ T-519 de 1992, M.P., José Gregorio Hernández Galindo. [Nota a pie de página No. 40 en la sentencia citada].

⁸ Corte Constitucional, sentencia SU-540 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁹ Sección Primera, sentencia de 8 de febrero de 2018, expediente 25000-23-41-000-2013-00817- 01(AP), M.P. María Elizabeth García González.

Estado reiteró la jurisprudencia sentada desde 2003¹⁰, según la cual este tiene lugar ante las siguientes dos circunstancias: i) la primera de ellas, cuandoquiera que se ha superado la afectación de los derechos e intereses colectivos y no es procedente ordenar la restitución de las cosas a su estado anterior, por no ser ya necesario; o ii) cuando acaece un daño consumado y no es posible acudir a la restitución. Cuando tales supuestos se presentan, la orden judicial sería inocua, por lo cual deben denegarse las pretensiones.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que mientras permanezcan vigentes los hechos que han dado lugar a la interposición de la demanda, no se configura el fenómeno de la carencia de objeto¹¹. Lo anterior ocurre, por ejemplo, cuando la autoridad administrativa ha adelantado alguna actuación tendente a la superación de la situación que ocasiona la vulneración o amenaza de los derechos, sin que ello implique que cesó la conducta o los hechos que dieron lugar al reclamo de amparo de dichos derechos.

El Consejo de estado se ha pronunciado en igual sentido, cuando en el curso de una acción popular ha encontrado que la vulneración de los derechos colectivos invocados persiste, a pesar de que el demandado, o aun las autoridades judiciales de conocimiento consideran que la situación conculcadora cesó. Así, por ejemplo, en sentencia de 30 de junio de 2017, la Sección Primera consideró que no había lugar a declarar la carencia actual de objeto en la medida en que *“no se probó que hubiese desaparecido la situación de transgresión de los derechos colectivos cuyo amparo se perseguía [al goce a un ambiente sano, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; y los derechos de los consumidores y usuarios]”*.

¹⁰ Consejo de Estado, sentencia de 27 de marzo de 2003, M.P. Darío Quiñones Pinilla.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia T-366 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En aquella oportunidad, la Sala de Revisión de Tutelas determinó que en el caso bajo estudio no se había configurado la carencia actual de objeto, por cuanto el Seguro Social, al momento del fallo, sólo había procedido a expedir una orden escrita para la práctica del examen requerido por la accionante, pero la misma seguía a la espera, de manera que la vulneración de su derecho a la salud no había cesado.

Si bien se allegaron al expediente algunos informes técnicos que daban cuenta de la disminución de la problemática alertada en la acción por cuenta de algunas actuaciones adelantadas por las entidades, era claro que hacía falta la adopción de otras medidas para mitigar el riesgo¹².

El Consejo de Estado ha mantenido de forma reiterada que, a pesar de que en el curso del proceso se alegue la superación de la situación que dio lugar a la instauración de la demanda, es **necesario que se pruebe tal circunstancia** y que el juez “*verifique el cese de la amenaza o vulneración de los derechos colectivos aducidos por el actor popular*”¹³ y, en caso de encontrar que la amenaza o la vulneración subsiste, no es posible declarar el hecho superado¹⁴.

5. Las obligaciones, derechos y prohibiciones de las empresas terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y de las empresas transportadoras - Definición del terminal de operación Satélite

De conformidad con el Decreto 1079 de 2015 “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte*”, las autoridades de transporte son en la Jurisdicción Nacional o Intermunicipal: el Ministerio de Transporte; en la Jurisdicción Distrital y/o Municipal: los alcaldes municipales o distritales o las entidades en las que ellos deleguen tal atribución¹⁵.

De igual forma, el artículo 2.2.1.4.10.1.1 *ibídem*, consigna en materia de terminales de transporte terrestre de pasajeros por carretera, y para los diferentes efectos, que se considera autoridad competente la municipal, encargada de “*...la determinación de los planes y programas contenidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, POT, el traslado de las empresas de transporte a las instalaciones del terminal de transporte y la prohibición del establecimiento de terminales en instalaciones particulares diferentes a las*

¹² Sección Primera, sentencia de 30 de junio de 2017, expediente 17001-23-33-000-2013-00259- 02(AP), M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹³ Sección Primera, sentencia de 11 de julio de 2013, expediente 2010-00650-01(AP), M.P. María Elizabeth García González.

¹⁴ Sección Primera, sentencia de 30 de enero de 2014, expediente 41001-23-31-000-2011-00356- 01(AP), M.P. María Elizabeth García González.

¹⁵ Artículo 2.2.1.5.2.1. Autoridades de transporte

aprobadas por el Ministerio de Transporte dentro del perímetro de los respectivos municipios”.

Conforme al citado decreto es obligación de las empresas terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, entre otras, la de¹⁶ “...Permitir el despacho, únicamente a las empresas de transporte debidamente habilitadas, en las rutas autorizadas o registradas ante el Ministerio de Transporte”.

En el mismo decreto también se indica que las empresas transportadoras debidamente autorizadas o habilitadas para prestar el servicio de transporte de pasajeros, al utilizar los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros tendrán varios derechos, entre ellos, los de “Acceder a los servicios que prestan las empresas terminales de transporte a través de su infraestructura, en condiciones de seguridad y comodidad” y “Utilizar las áreas operativas de los terminales de conformidad con la distribución y asignación definida por la empresa terminal respectiva”¹⁷.

En relación con las prohibiciones para las empresas transportadoras, usuarias de los terminales, el artículo 2.2.1.4.10.5.3 ibídem, las enumera, destacándose para el caso concreto, las siguientes:

“6. Permitir el ascenso o descenso de los pasajeros a los vehículos en sitios diferentes a las plataformas destinadas para tal fin.

...

10. Recoger o dejar pasajeros dentro del área de influencia de cada terminal. Esta debe ser determinada por la autoridad territorial para cada caso en concreto”
(Subrayado y negrilla fuera de texto).

En cuanto a las obligaciones de las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, que tengan autorizadas o registradas rutas, en cuyos municipios de origen o destino exista terminal de transporte autorizado por el

¹⁶Artículo 2.2.1.4.10.4.1. Obligaciones

¹⁷ Artículo 2.2.1.4.10.5.1. Derechos

Ministerio de Transporte, el artículo 2.2.1.4.10.6. *Ibídem*, dispone que “están obligadas a hacer uso de estos para el despacho o llegada de sus vehículos”.

Por otro lado, en el artículo 2.2.1.4.10.5 *ibídem*, se define el *terminal de operación satélite, periférica*, como “toda unidad complementaria de servicios de la terminal de transporte principal, que depende económica, administrativa, financiera y operativamente de la persona jurídica que administre la misma, de la cual deben hacer uso las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera que cubren rutas autorizadas con origen, destino o tránsito por el respectivo distrito o municipio”, en cuyo caso el municipio solicitante debe tener una población superior a los 500.000 habitantes.

Dichos terminales tienen como objeto garantizar “...la conectividad de los servicios de transporte público de pasajeros por carretera con los servicios de transporte masivo, público colectivo urbano e individual”¹⁸.

6. Solución del caso concreto

Corresponde al Tribunal determinar si las autoridades accionadas han violado por acción u omisión los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública, al acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna, y los derechos de los consumidores y usuarios, por dos situaciones i) por la ausencia de una ruta de influencia entre el municipio de Paipa y Duitama, o si por el contrario hay hecho superado, y ii) por las consecuencias económicas que trajo la ubicación del nuevo terminal de Duitama a las afueras del ente territorial, para los usuarios, comoquiera que tienen que tomar otro bus para llegar al centro de la ciudad.

¹⁸ Artículo 2.2.1.4.10.2.3.

Acción :
Demandante :
Demandado :
Expediente :

Popular
Dionicia Molano Peña y otros
Municipio de Duitama, Ministerio de Transporte y otros
15001-23-33-000-2016-00456-00

20

Respecto al primer interrogante, es decir, si persiste la vulneración de los derechos colectivos a la seguridad y al acceso a los servicios públicos i) por la ausencia de una ruta de influencia entre el municipio de Paipa y Duitama, o si por el contrario hay hecho superado, se tiene que advertir que la problemática sobre dicho aspecto se resume en que los buses urbanos de Paipa y Duitama venían movilizándose hasta los retornos que hay en cada jurisdicción, sin autorización del Ministerio de Transporte a través de una ruta de influencia.

Los actores populares para la fecha de radicación de la demanda aducían que no se permitía a las empresas de transporte urbano recoger o dejar pasajeros hasta los citados retornos, lo que en su sentir les estaba causando un perjuicio a los habitantes de las veredas la Romita y la esmeralda (Paipa), las vegas, y San Lorenzo (Duitama) que venían acostumbrados a usar ese servicio en dichas condiciones, pues tienen que bajarse en la carretera antes de llegar a los retornos, es decir, en los límites de cada municipio, caminar hasta llegar a sus destinos, y cruzar la doble calzada, arriesgando su integridad y vida, toda vez que los habitantes alegan que los buses del servicio público intermunicipal pasan en muchas ocasiones llenos y no los recogen en la carretera.

En vista de tal situación, mediante providencia de 22 de mayo de 2017 se decretó la medida cautelar solicitada por la parte demandante, coadyuvada por el municipio de Paipa, consistente en la implementación de la ruta de influencia. En consecuencia, se ordenó al Ministerio de Transporte que en el término de los diez (10) días siguientes a la notificación de la providencia, autorizara la ruta de influencia para el transporte público urbano de los municipios de Paipa y Duitama, con la finalidad de que puedan recoger y dejar pasajeros hasta los retornos de la BTS que existen en cada jurisdicción (f. 85).

La anterior decisión se tomó con fundamento en i) la solicitud elevada por los alcaldes de Paipa y Duitama dirigida al Ministerio de Transporte, en la que se denotaba la necesidad de dicha ruta (f. 39); ii) el riesgo que debía afrontar la comunidad al tener que transitar a pie un trayecto en una vía de alta velocidad;

y iii) como lo advirtió el Ministerio Público, se trasgrede el derecho colectivo al goce del servicio público de transporte al **suprimirse rutas con destinos específicos, no garantizando que la prestación del servicio de transporte continuara en condiciones de eficiencia y oportunidad.**

Es evidente de los hechos expuestos en la solicitud de autorización de la ruta de influencia y de la problemática evidenciada en la inspección judicial realizada el 7 de abril de 2017, que la comunidad que habita en los límites de los citados entes territoriales se ha visto gravemente afectada **con la suspensión del servicio de transporte urbano hasta los retornos**, no solo por los costos extras que genera a los habitantes el traslado a los sitios de destino, sino por los riesgos en su integridad física y vida que corren al desplazarse a pie por una vía que es de alta velocidad, y además tener que transportarse en vehículos sin ruta autorizada cuyas pólizas en el caso de un accidente de tránsito en los citados retornos no cobijaría los eventuales daños, razón por la que se hizo necesario ordenar al Ministerio de Transporte que autorizara la ruta de influencia para el transporte público urbano de los municipios de Paipa y Duitama, con la finalidad de que puedan recoger y dejar pasajeros hasta los retornos de la BTS que existen en cada jurisdicción, lo que tuvo como fin garantizar un servicio público de transporte eficiente y prevenir posibles accidentes.

En consecuencia, mediante la Resolución n° 0001594 de 25 de mayo de 2017, emitida por el Ministerio de Transporte, se determinó como ruta de influencia el trayecto comprendido entre las veredas la Romita y la Esmeralda del municipio de Paipa y las Vegas y San Lorenzo del municipio de Duitama, *“...con el objeto de facilitar su retorno en los recorridos de las rutas autorizadas e indicadas por las autoridades de transporte de los municipios de Paipa y Duitama, respectivamente, para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo municipal de pasajeros...”*. Además, en el mencionado acto administrativo se indica que (fs. 109):

“...La prestación del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo municipal de pasajeros, en la ruta de influencia, debe efectuarse de conformidad con los siguientes recorridos y características indicados en la solicitud, los cuales no afectan los servicios de transporte intermunicipal de pasajeros por carretera en especial el tramo autopista central del norte...”.

Por las razones expuestas, salta a la vista que dentro del trámite de la acción de la referencia cesó la vulneración de los derechos colectivos invocados, al haber autorizado y determinado el Ministerio de Transporte la ruta de influencia entre los municipios de Paipa y Duitama, razón por la que respecto a este primer punto se negarán las pretensiones de la demanda y se declarará la carencia actual de objeto por hecho superado.

- En relación con el segundo interrogante, es decir, si las autoridades accionadas han violado por acción u omisión los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna, y los derechos de los consumidores y usuarios, por las consecuencias económicas para los usuarios que trajo la ubicación del nuevo terminal de Duitama a las afueras del ente territorial, comoquiera que tienen que tomar otro bus para llegar al centro de la ciudad, se debe advertir que mediante la providencia de 22 de mayo de 2017, se decretó de oficio otra medida cautelar, consistente en (f. 83 vto):

“ordenar al Alcalde del municipio de Duitama que en el término de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, autorice a las empresas de servicio público de transporte intermunicipal que operan desde el municipio de Paipa para que amplíen su recorrido hasta un punto lo más cercano posible al centro de la ciudad, el cual además debe ser circular con paradas en la Clínica Boyacá y en la UPTC, de conformidad con el artículo 3 y 6 de la Ley 769 de 2002, hasta se resuelva de fondo la presente acción popular”.

No obstante, dicha medida cautelar se modificó mediante el auto del 16 de junio de 2017, ya que se repuso el numeral segundo del auto proferido el 22 de mayo de 2017, la que quedó así (f. 138):

“Ordenar al Alcalde del municipio de Duitama que en el término de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, autorice a las empresas de servicio público de transporte intermunicipal que operan desde el municipio de Paipa para que amplíen su recorrido, en los términos de los Decretos 645 y 646 de 2016, es decir, que dicho recorrido no se agota hasta la glorieta San José, sino que se extiende hasta la Estación de Servicio la Dorada en la carrera 18 y se devuelvan por la glorieta San José, avenida circunvalar, carrera 42 y terminal de Duitama, con la finalidad de acercar a las personas que se dirijan a la universidad UPTC, con paradas de descenso lo más cercano posible a la Clínica Boyacá y a la Estación de Servicio la Dorada, de conformidad con el artículo 3 y 6 de la Ley 769 de 2002, sin que esto constituya la autorización para establecer terminales satélites...”.

Dicha medida cautelar fue apelada, y por auto del 28 de junio de 2019 la Sección Primera del Consejo de Estado la confirmó (fs. 210 a 224).

La mencionada medida cautelar se decretó al evidenciar que por la ubicación del nuevo terminal de Duitama a las afueras del municipio, las empresas de transporte intermunicipal solo estaban autorizadas para dejar y recoger pasajeros en dicho lugar, y por consiguiente a los usuarios se les incrementaron los costos, comoquiera que tenían que tomar otro bus para llegar al centro de la ciudad.

Lo anterior se apreció en la diligencia de inspección judicial realizada el 7 de abril de 2017, en la que se hizo indiscutible que las personas que se trasladan a Duitama lo hacen con fines médicos, educativos o de trabajo, aunado a que en su mayoría carecen de recursos económicos para poder sufragar un doble pasaje.

El municipio de Duitama en la contestación de la demanda y en los alegatos de conclusión aduce en contra de la segunda problemática que i) conforme al Decreto 1079 de 2015, no es posible que las rutas de servicio público intermunicipal puedan permitir el descenso *“cerca a la plaza de los libertadores, puesto que el municipio de Duitama, no cumple con la población mínima requerida -población superior a los 500.000 mil habitantes-, para*

establecer una Terminal satélite o periférica, que permita el ingreso de los vehículos de transporte a lugares distintos del terminal de transporte”.

Sobre el particular, se debe precisar que en ninguna parte de la medida cautelar decretada de oficio se ordena el tránsito de los vehículos de servicio público intermunicipal cerca a la plaza de los libertadores, en el centro de Duitama, ya que la ruta ordenada en la medida cautelar no corresponde al centro del municipio de Duitama, de conformidad con el mapa urbano de la Oficina de Planeación de ese ente territorial que obra a folio 106.

La Sala resalta que la ruta indicada en la medida cautelar incluye parte del recorrido previsto en los decretos municipales números 645¹⁹ (f. 88) y 646²⁰ (f. 95) de 2016; por lo tanto, tiene en cuenta las vías que son aptas para transitar en el municipio de Duitama, tal y como se adujo en los alegatos, oportunidad en la que se indicó que el municipio cuenta con tres vías principales aptas para resistir el tránsito de rutas de transporte público intermunicipal de pasajeros, *“...las cuales presentan **condiciones óptimas de circulación**, de acuerdo al estudio técnico realizado por la oficina asesora de planeación y la secretaria de infraestructura del municipio, tales como: la Autopista Norte, la avenida de las Américas, la avenida Camilo Torres y la **avenida circunvalar**, entre el sector de Higueras y la avenida de las Américas...”*.

La Sala estima que no puede aceptarse que al ampliar el recorrido se esté dando paso a una **terminal satélite**, teniendo en cuenta que la permisión hasta un lugar más cercano al centro de la ciudad, es de **tránsito**, con la finalidad única de **descenso** y en beneficio de la comunidad, más no de parqueo, ni para ascenso de pasajeros, habida cuenta que su recorrido debe continuar para

¹⁹ “Los microbuses definidos en el artículo 2 del CNTT con capacidad no superior a 19 pasajeros que provengan exclusivamente de la ruta Paipa- Duitama, si lo desean sus conductores, podrán... recorrer la carrera 42, tomar la avenida Camilo Torres, usando un solo paradero de descenso de pasajeros en la carrera 26 en sentido sur norte, llegar a la Glorieta de San José, retomar la avenida Camilo Torres, carrera 42 e ingresar a la terminal de pasajeros...”.

²⁰ “Restringir de manera temporal, hasta que se realice el cambio de la carpeta asfáltica, la circulación de vehículos de transporte de carga tanto de servicio público intermunicipal, como de servicio particular con capacidad de carga superior a... 7 toneladas, en la avenida circunvalar entre la Glorieta San José y el puente peatonal de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Los vehículos deberán desplazarse por la vía nacional 5503, con el siguiente recorrido **avenida Camilo Torres- Glorieta San José- Calle 20- Estación de Servicio La Dorada – Carrera 18 salida a Santa Rosa y Viceversa”**.

finalizar en la terminal de transporte de pasajeros, donde se hará el nuevo abordaje para la respectiva ciudad.

Por lo expuesto, no se aprecia el desconocimiento del artículo 2.2.1.4.10.7.2.51 del Decreto 1079 de 2015, que prevé que las autoridades transporte y tránsito nacionales y locales, deben controlar que las empresas transportadoras no recojan a pasajeros por fuera del terminal de transporte y hagan uso de las vías de salida e ingreso de ese lugar, ya que en la medida cautelar únicamente se autoriza el **descenso** de personas fuera del terminal y exige que la ruta termine en el Terminal de Transporte Municipal.

ii) El municipio de Duitama también aduce que dicha medida cautelar *“afectaría la seguridad vial, la tranquilidad de los habitantes, incrementado las posibilidades de sufrir contaminación auditiva y ambiental”*.

Sobre el particular, es oportuno traer a colación las pruebas que obran en el expediente, y de las que se concluye que es necesario mantener de forma permanente la medida cautelar decretada de oficio:

a. Copia de derecho de petición firmado por varios habitantes del municipio de Paipa, dirigido al alcalde de Duitama, el 28 de julio de 2016, mediante el cual denuncian la problemática que inició con la entrada en funcionamiento del nuevo terminal de transporte de Duitama, consistente en que se aumentó exageradamente el costo del desplazamiento entre las dos ciudades, porque para poder llegar al destino final deben tomar, además del servicio intermunicipal, una buseta urbana, que cuesta 1500 pesos, y en otros casos un taxi cuyo valor es de \$4.000 pesos. Lo que en el sentir de los firmantes constituye un sobre costo de \$3.000 pesos. Cuentan que el incremento para el caso de los estudiantes sería de \$6.000 pesos y a la semana de \$120.000 pesos. Para el caso de los pacientes manifiestan que en la mayoría de los casos se deben desplazar por taxi, lo que constituye un incremento de \$8000 pesos, y un sobre costo de 266%, lo que en su mayoría están afiliados al régimen

subsidiado, y provienen de veredas lejanas del municipio de Paipa. También mencionan la situación de los trabajadores formales como informales que laboran en las dos ciudades, que en su pluralidad ganan el salario mínimo. Además, expresan que se sienten discriminados, ya que con el Decreto 366 de 2016, se permite a los buses, busetas, microbuses y otros de transporte público intermunicipal provenientes de Sogamoso, Tibasosa, Nobsa y otros municipios, el ingreso a la ciudad de Duitama por la avenida Camilo Torres hasta la Glorieta de San José, mientras que el transporte proveniente de la ciudad de Paipa no tienen dicha posibilidad y deben obligatoriamente los pasajeros ingresar a la terminal, encareciendo con esto los costos de desplazamiento (f. 133 a 148).

b. Inspección judicial realizada el 7 de abril de 2017 en la ciudad de Paipa-hasta los sectores aledaños a la central mayorista de abasto y a los sectores aledaños a la ciudadela industrial de Duitama, en la que se evidenció la siguiente problemática (f. 75):

“a. Que por la ubicación del nuevo terminal de Duitama a las afueras del municipio, las empresas de transporte intermunicipal solo están autorizadas para dejar y recoger pasajeros en dicho lugar, incrementándose a los usuarios los costos, comoquiera que tienen que tomar otro bus para llegar al centro de la ciudad.

...con la diligencia de inspección judicial se hizo evidente que los **habitantes de las citadas veredas en su mayoría carecen de recursos económicos** para asumir costos adicionales como el de pagar doble pasaje”.

En consecuencia, en el expediente no se aprecia prueba alguna que indique que, por la implementación permanente de la citada medida cautelar decretada de oficio, se afecte la seguridad vial, la tranquilidad de los habitantes, o la contaminación auditiva y ambiental, por el contrario, está plenamente acreditado que su implementación ha beneficiado a la comunidad de escasos recursos que se tienen que trasladar entre las ciudades de Paipa y Duitama por motivos de salud, académicos o de trabajo.

Por último, asegura que i) En el trayecto comprendido entre la Glorieta del Hospital y la Glorieta San José (tramo dentro del cual se encuentra ubicada la clínica Boyacá y que está incluida en lo ordenado por el Tribunal), actualmente se encuentra en construcción el puente sobre la Quebrada La Aroma; y ii) En el trayecto comprendido entre la Glorieta San José y el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes, (tramo dentro del cual se encuentra ubicada la UPTC y que está incluida en lo ordenado por el tribunal) y en desarrollo del contrato de obra n° 007 de 2015 se construyeron colectores alcantarillado pluvial y sanitario, lo que imposibilitan acceder a las pretensiones de la demanda.

Las anteriores razones no son de peso para dejar de implementar la medida cautelar decretada de oficio, ya que la obra de construcción del puente sobre la Quebrada La Aroma ya se inauguró, lo que también sucede con la construcción de los colectores de alcantarillado pluvial y sanitario en los sectores Colegio Rafael Reyes – Glorieta San José y Sector Higueras – Glorieta Hospital Regional municipio de Duitama, obra que inició el 22 de febrero de 2016, y para el 26 de agosto de 2016 (f. 198) tenía un avance del 80%, con una fecha estimada de terminación el 22 de septiembre de 2016... (f. 158 cdno MC)

En relación con lo anterior, se reitera que en la medida decretada no se permitió de manera indiscriminada el tránsito de vehículos de transporte intermunicipal en general, **sino solo de aquellos intermunicipales que operan desde el municipio de Paipa, y no por todo el centro de la ciudad, sino lo más cercano posible con la finalidad de proteger a la comunidad de escasos recursos que lo solicita.**

Por las razones expuestas, se ordenará al Alcalde del municipio de Duitama que en el término de término de 30 días siguientes a la notificación de la presente providencia, mediante decreto municipal autorice a las empresas de

servicio público de transporte intermunicipal que operan desde el municipio de Paipa para que amplíen su recorrido, en los términos de los Decretos 645 y 646 de 2016, es decir, que dicho recorrido no se agote hasta la glorieta San José, sino que se extienda hasta la Estación de Servicio la Dorada, se devuelvan por la carrera 18 hasta la calle 18, se gire a mano izquierda hasta la carrera 19, se gire a mano izquierda hasta la Estación de Servicio la Dorada nuevamente, girar a la derecha y continuar hasta la Glorieta San José, avenida circunvalar, carrera 42 y terminal de Duitama, con paradas de descenso lo más cercano posible a la Clínica Boyacá y a la Estación de Servicio la Dorada, de conformidad con el artículo 3 y 6 de la Ley 769 de 2002, sin que esto constituya autorización para establecer terminales satélites.

Para la verificación del cumplimiento de las decisiones que en la providencia se adoptan, conforme al artículo 34 de la Ley 472 de 1998, se dispondrá la conformación de un comité conformado por los actores populares, el alcalde del municipio de Duitama, y el Procurador 122 para asuntos administrativos de Tunja, quien lo presidirá, con la finalidad de que verifiquen el cumplimiento de las órdenes impartidas, en los términos del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, sin perjuicio del control que directamente pueda ejercer este Tribunal para corroborar el obediencia al presente fallo.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, en Sala de Decisión No. 2, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, se

FALLA

PRIMERO. DENEGAR las pretensiones de la demanda, respecto a la implementación de la ruta de influencia, por carencia actual de objeto por hecho superado, por las razones expuestas.

SEGUNDO. ACCEDER a las pretensiones de la demanda, respecto a la vulneración de los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna, y los derechos de los consumidores y usuarios, por las consecuencias económicas para los usuarios que trajo la ubicación del nuevo terminal de Duitama a las afueras del ente territorial, por las razones expuestas.

TERCERO. En consecuencia, se **ORDENA** al Alcalde del municipio de Duitama que en el término de 30 días siguientes a la notificación de la presente providencia, mediante decreto municipal autorice a las empresas de servicio público de transporte intermunicipal que operan desde el municipio de Paipa para que amplíen su recorrido, en los términos de los Decretos 645 y 646 de 2016, es decir, que dicho recorrido no se agote hasta la glorieta San José, sino que se extienda hasta la Estación de Servicio la Dorada, se devuelvan por la carrera 18 hasta la calle 18, se gire a mano izquierda hasta la carrera 19, se gire a mano izquierda hasta la Estación de Servicio la Dorada nuevamente, girar a la derecha y continuar hasta la Glorieta San José, avenida circunvalar, carrera 42 y terminal de Duitama, con paradas de descenso lo más cercano posible a la Clínica Boyacá y a la Estación de Servicio la Dorada, de conformidad con el artículo 3 y 6 de la Ley 769 de 2002, sin que esto constituya autorización para establecer terminales satélites.

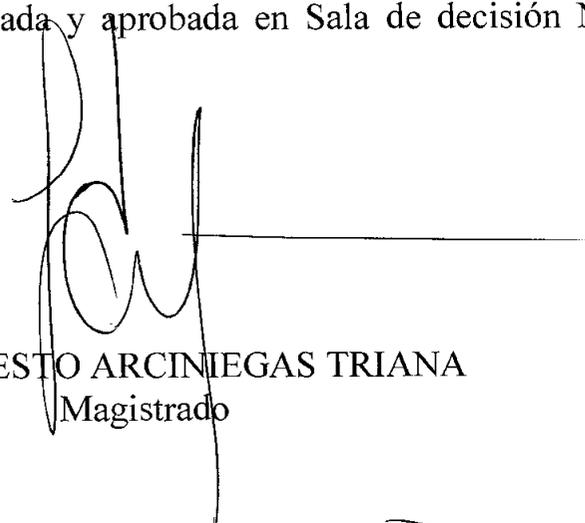
CUARTO. Para la verificación del cumplimiento de las decisiones que en la providencia se adoptan, conforme al artículo 34 de la Ley 472 de 1998, se dispondrá la conformación de un comité conformado por la actora popular Dionicia Molano Peña, el alcalde del municipio de Duitama, y el Procurador 122 para asuntos administrativos de Tunja quien lo presidirá, con la finalidad de que verifiquen el cumplimiento de las órdenes impartidas, en los términos del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, sin perjuicio del control que directamente pueda ejercer este Tribunal para corroborar el obediencia al presente fallo.

QUINTO. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo -Registro Público de Acciones Populares y de Grupo.

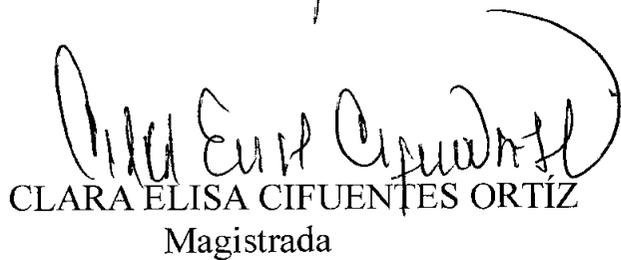
SEXTO. Ejecutoriada esta providencia, procédase al archivo del expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor.

Notifíquese y cúmplase,

Esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión No 2 de la fecha.



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrada



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 110 de hoy: 17 DICIEMBRE 2019
EL SECRETARIO 