

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO DE SANTA MARTA

Santa Marta, catorce (14) de octubre de dos mil veintidós (2022)

ASUNTO: ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE: LUIS CARLOS TORREGROZA DÍAZGRANADOS
DEMANDADA: MUNICIPIO DE SANTA ANA
RADICACIÓN: 47001 -3333 – 004 – 2009 – 00256 - 00

I. LA ACCIÓN

En ejercicio del medio de control de Protección de Derechos e Intereses Colectivos, el señor LUIS CARLOS TORREGROZA DIAZGRANADOS, actuando en nombre propio, acude ante la Jurisdicción formulando demanda contra el MUNICIPIO DE SANTA ANA para que en sentencia definitiva se hagan las siguientes:

1.1 PRETENSIONES

“1. Que se ordene al Municipio la realización del estudio de señalización y seguridad vial por parte de uno o varios profesionales debidamente acreditados para ello, que comprenda todas y cada una de las vías contiguas a las instituciones educativas referidas.

2. Disponer la colocación de todas y cada una de las señalizaciones preventivas y reglamentarias tanto verticales como horizontales en todas y cada una de las vías contiguas a las instituciones educativas de modo que el tránsito vehicular no implique riesgos para la seguridad de transeúntes y conductores.

3. Que se ordene al Municipio a través del trabajo coordinado entre la secretaría de Tránsito y la Secretaría de Educación la capacitación de los menores de edad que estudian en las instituciones educativas comprendidas en el anexo 1, sobre la correcta la correcta utilización de los pasos peatonales dispuestos para el tránsito de los menores de edad a la llegada y salida de los colegios.

4. Que se ordene a las autoridades de tránsito efectuar previo el estudio de señalización vial, la colocación de los dispositivos de seguridad necesarios para garantiza la seguridad vial de los menores de edad que estudian en las Instituciones Educativas descritas en el anexo No.1.

5. El incentivo económico de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.”

1.2 HECHOS DE LA DEMANDA

Los hechos y omisiones descritos por la parte accionante se sintetizan a continuación:

Manifiesta el accionante que en el perímetro urbano del Municipio de Santa Ana existen varias instituciones educativas, cuyas vías adyacentes o contiguas están abiertas y se permite la circulación de cualquier tipo de automotor.

Expone que el párrafo 1 del artículo 115 de la Ley 796 de 2002, exige que la colocación de todas las señales de tránsito deben estar soportadas en estudios que contengan las necesidades y el inventario general de la señalización de cada jurisdicción, indicando que mediante la Resolución No. 1050 de 2004 se adoptó el Manual de Señalización Vial, documento que asegura regula la señalización vial en el país, disponiendo en su numeral 2.1.3 que el uso de las señales debe estar apoyado en estudios realizados por profesionales con experiencia en el campo de la ingeniería de tránsito.

Expresa que varias de las vías adyacentes o continuas a las instituciones educativas del municipio accionado no se les ha realizado un estudio detallado y actualizado de ingeniería vial que contenga las necesidades técnicas de las vías ni cuentan con un inventario apoyado en un estudio técnico que contenga las señalizaciones exigidas por el código de tránsito y transporte.

Indica que a la falta de estudios técnicos de ingeniería vial que determinen la utilización de los dispositivos de seguridad en las vías contiguas a las instituciones educativas, el municipio accionando no ha dispuesto la colocación de dispositivos de seguridad necesarios para garantizar la seguridad de los menores estudiantes.

1.3 Derechos o intereses colectivos presuntamente vulnerados.

El libelista manifiesta vulnerado el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente contemplado en el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

Estima que la entidad accionada vulnera el derecho colectivo invocado, pues no ha dispuesto un estudio de ingeniería vial completo, detallado y actualizado que comprenda todas y cada una de las vías contiguas a las instituciones educativas del municipio, razón por la cual no cuenta con el inventario necesario de señales de tránsito preventivas y reglamentarias exigidas en el ordenamiento jurídico.

1.4 TRÁMITE PROCESAL

En la presente actuación se surtieron cada uno de los trámites previstos en la Ley 472 de 1998, encontrándose actualmente para proferir sentencia.

1.4.1 Contestación de la demanda

1.4.1.1 Municipio de Santa Ana

Dentro de la oportunidad procesal pertinente el Municipio accionado no presentó contestación ni oposición a las pretensiones de la acción popular.

1.4.2 Elementos Materiales probatorios aportados al proceso

- Oficio No. MT 20094220168841 del 4 de mayo de 2009 del Ministerio de Transporte. (Fol. 14 – 15 y 23 - 24)
- Oficio del 26 de marzo de 2009 del Fondo de Prevención Vial. (Fol. 16 – 17 y 25-26)
- Oficio No. MT 20094220152121 del 20 de abril de 2009. (Fol. 18 – 19 y 27 - 28)
- Oficio 2009EE14742 del 20 de marzo de 2009, del Ministerio de Educación. (Fol. 20 y 29)
- Registros fotográficos. (Fol. 20)
- Indicación de señales de tránsito. (Fol. 32 – 35)
- Certificado de población estudiantil del Municipio de Santa Ana. (Fol. 339)
- Oficio del 6 de octubre de 20114 emanado de la Alcaldía Municipal de Santa Ana. (Fol. 345)

1.4.3 Audiencia especial de pacto de cumplimiento

El 17 de mayo de 2012, se realizó la audiencia especial de pacto de cumplimiento prevista en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, siendo declarada fallida ante la inasistencia de las partes, disponiendo continuar con la siguiente etapa procesal.

1.4.4 Alegaciones

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la parte actora y la entidad accionada guardaron silencio. El Ministerio Público no emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

Agotado el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a decidir el caso sub examine.

2.1 PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico se centra en determinar si el Municipio de Santa Ana esta vulnerando el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente contemplado en el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, al no contar con los estudios exigidos en la ley para la instalación de señales de tránsito en las inmediaciones de las instituciones educativas de la municipalidad.

2.2 Premisas Jurídicas

La acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas. Dicha acción busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico rápido y sencillo para la protección de sus derechos.¹

2.2.1 Generalidades.

Es una acción principal, carácter que, de una parte, la dota de autonomía e identidad propia y resulta especialmente importante en tanto no permite que el Juez eluda un pronunciamiento de fondo alegando la existencia de otro mecanismo de defensa judicial y, de otra, se puede ejercer tanto para evitar un daño contingente como para hacer cesar el peligro o la amenaza a un derecho colectivo, o para hacer cesar la vulneración sobre él.

No obstante se precisa que esta acción no tiene carácter sancionatorio respecto del particular o del servidor público contra quien se dirija y recaiga la sentencia estimatoria; y al tener un carácter preventivo y protector de los bienes y derechos de la comunidad, pueden ser presentadas por cualquier persona a más que su fin es evitar un daño eventual a los derechos e intereses colectivos cesando el peligro o amenaza, restituyendo las cargas a su estado anterior si ello fuese posible.

La Ley 472/98 determina los requisitos de procedibilidad de las acciones populares así:

"1. Que el derecho o interés cuya protección se demanda sea de carácter general.

2. Que dicho derecho o interés se relacione con el patrimonio, el goce del espacio público, la seguridad, la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica.

*3. Que la demanda tenga por objeto evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o **agravio** sobre los derechos o intereses colectivos.*

4. Que el peligro, la amenaza, vulneración o agravio, sean evidentes y provengan del particular (persona natural o jurídica) o la autoridad pública contra quienes se dirige la demanda".

Y en su artículo 4º enumera los derechos e intereses colectivos que se protegen, relacionados con:

"a) El goce de un ambiente sano,

b) La moralidad administrativa,

c) La existencia del equilibrio ecológico y manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales...,

¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejera ponente: MARTHA SOFIA SANZ TOBON. Bogotá, D.C., cinco de (5) de octubre de dos mil nueve (2009). Radicación número: 05001-23-31-000-2003-03357-01(AP). Actor: AICARDO ANIBAL VALLE GUERRA.Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLIN.

- d) *El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público,*
- e) *La defensa del patrimonio público,*
- g) *La defensa del patrimonio cultural de la Nación,*
- g) *La seguridad y salubridad pública.*
- h) *El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública,*
- i) *Libre competencia económica.*
- j) *El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.*
- k) *La prohibición de la fabricación... de armas químicas, biológicas y nucleares...*
- l) *El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente,*
- m) *La realización de las construcciones,... respetando las disposiciones jurídicas,...*
- n) *Los derechos de los consumidores y usuarios;*
Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional".

2.2.2. Derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

El accionante considera que el Municipio de Santa Ana vulnera el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles, contemplado en el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, al no realizar un estudio técnico a cerca de la necesidad de establecer la señalización de tránsito respectiva, alrededor de la zona escolar de las Instituciones educativas del municipio.

Pues bien, el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente pretende garantizar que la sociedad no esté expuesta a padecer posibles o inminentes alteraciones de las condiciones normales de vida² o daños graves causados “por fenómenos naturales y efectos catastróficos de la acción accidental del hombre, que demanden acciones preventivas, restablecedoras, de carácter humanitario o social, constituyéndose en un derecho de naturaleza eminentemente preventiva”³.

Con fundamento en lo anterior, procede el Despacho a determinar si de las pruebas aportadas y recaudadas dentro del proceso, se encuentra demostrado la trasgresión del mencionado derecho colectivo.

Sea lo primero manifestar que en materia de acciones populares la carga de la prueba la tiene el actor; así las cosas, el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 dispone lo siguiente:

² CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 11 de junio de 2004. Exp. 01423-01.C.P.: Ligia López Díaz.

³ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 22 de enero de 2009. Exp. 03002-01. C.P.: Maria Claudia Rojas Lasso.

“ARTICULO 30. CARGA DE LA PRUEBA. La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere 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.

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.”

Se entiende que le corresponde al actor probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o la vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se pretende con la acción.

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.

Sobre la carga de la prueba en acciones populares, el Consejo de Estado⁴ 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.

“Dado que los actores no demostraron de ninguna manera el supuesto hecho que generaba la violación de los derechos colectivos (...) confirmará la Sala la sentencia proferida por el tribunal de instancia.”

De manera mas reciente, sobre la carga probatoria en acción populares, en sentencia del 1 de junio de 2020⁵, el Consejo de Estado señaló:

“La prosperidad de la acción popular depende de la verificación de los siguientes supuestos sustanciales en cada caso: a) una acción u omisión de la parte demandada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél

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

⁵ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS - primero (1º) de junio de dos mil veinte (2020) - Radicación número: 27001-23-31-000-2018-00008-01(AP) - Actor: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – PROCURADURÍA 186 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS - Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, FIDUPREVISORA S.A.

que proviene de todo riesgo normal generado por la actividad humana; y, por último, c) una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses. Estos supuestos deben ser debidamente acreditados en el proceso como presupuesto para que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada.

Si bien es cierto, la acción popular, posee y ostenta un carácter altruista (buscando dotar a la comunidad en general de un mecanismo judicial efectivo y eficiente para la rápida y expedita protección de los referidos derechos), la amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo.

En ese orden de ideas, la Sala estima relevante resaltar que, sobre la carga de la prueba en las acciones populares, el artículo 30 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998 establece que:

(...)

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado, en diferentes pronunciamientos, ha referido y defendido la importancia de la carga probatoria en las acciones de esta naturaleza, como por ejemplo sucedió en destacable sentencia de la Sección Primera de esta Corporación, donde se esbozó que:

(...)

Así las cosas, y en concordancia con la jurisprudencia y la normatividad destacada en este acápite, puede afirmarse en definitiva que, **en las acciones populares, por regla general, la carga de la prueba corresponde al demandante y/o extremo actor de la causa (“onus probandi incumbit actori”); obligación de la cual solo puede sustraerse por razones de orden económico o técnico expresamente advertidas y acreditadas en el proceso, sin perjuicio de la facultad probatoria oficiosa que asiste al juez popular, por mandato del artículo 28 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998. En este mismo sentido, se pronunció esta Sala de Decisión en reciente pronunciamiento de 23 de enero de 2020.”**

En el presente asunto, el accionante considera trasgredido el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por la omisión de contar con estudios técnico a cerca de la necesidad de establecer la señalización de tránsito respectiva, alrededor de la zona escolar de las Instituciones educativas María Auxiliadora y Técnica Rafael Jiménez Altahona.

De las pruebas aportadas al plenario, se encuentra demostrado que la población estudiantil en el municipio de Santa Ana para el año 2014 es de 6366 estudiantes, de la siguiente manera: IED Antonio Brujes Carmona 1210 estudiantes, IED María Auxiliadora 908 estudiantes, IED Técnica Rafael Jimenez Altahona 1934 estudiantes, IED Celinda Mejía Lopez de BArroblanco 629 estudiantes, IED San Jose de San Fernando 833 estudiantes, IEDR de Germania 852 estudiantes. (Fol. 339)

De igual manera, se encuentra demostrado que en el referido municipio no existe estudios de ingeniería vial que soporten la colocación de señales de tránsito preventivas y reglamentarias, y dispositivos de seguridad en las vías contiguas a las instituciones educativas referidas por el actor, estas son, IED María Auxiliadora e IED Rafael Jiménez Altahona, tal como se informa en el oficio del 6 de octubre

de 2014 emanado del Alcalde Municipal de Santa Ana, documental obrante a folio 345 del expediente digital.

Es decir, a la presente contención, con el objeto de demostrar la vulneración o amenaza sobre los derechos colectivos invocados, solo se allegó prueba de la cantidad de la población estudiantil en la municipalidad y la ausencia de estudios de ingeniería vial para la instalación de señales de tránsito, sin que obre prueba alguna aportada por el actor, en el sentido de determinar la vulneración o real amenaza de los derechos colectivos solicitados en su protección en la demanda, ni siquiera se practicó prueba alguna como sería una inspección a las instituciones educativas ampliamente referenciadas, o un dictamen para efectos de establecer la situación de las vías contiguas y aledañas a las mismas, y poder mirar el flujo tanto vehicular como peatonal de todo el sector atinente a las instituciones IED María Auxiliadora y Rafael Jiménez Altahona.

Ante la ausencia de estadística de la situación de accidentalidad en la zona, el flujo vehicular y de personas, así como cualquier otro elemento de convicción que demuestre la afectación del derecho colectivo invocado, resulta notorio que la actuación se encuentra desprovista de pruebas suficientes para entrar a proteger derechos colectivos, de los cuales no se puede establecer a ciencia cierta, su real vulneración o amenaza.

En la demanda, el actor hace un análisis de la normatividad atinente a la regulación de la señalización de tránsito y la enfoca al incumplimiento de la misma por parte de las accionadas, para luego establecer que en consecuencia, como una regla matemática, debe predicarse que efectivamente se encuentran amenazados los derechos colectivos reclamados, pero sin hacer un freno por un instante en la realidad y materialidad del asunto, debiendo confrontarse y probarse esa aparente falencia con la situación que se presenta con la movilidad por los sectores aledaños de las instituciones educativas del accionado municipio de Santa Ana.

No basta solo probar la existencia de dichas instituciones, su población estudiantil así como la legitimidad en causa por pasiva que le pueda caber a las accionadas para fungir como demandadas, como tampoco resulta suficiente anexar copias de fallos de otros Tribunales y Juzgados en donde se deciden y se protegen derechos colectivos en asuntos similares al ahora tratado en este asunto, sino que debió probarse el real grado de afectación o de vulnerabilidad de dichos derechos o intereses colectivos, pues no se trata de una mera confrontación bibliográfica, sino de confrontar si la omisión de la aplicación de la norma, lo cual debe quedar plenamente probado en el proceso, con la situación que se presenta físicamente en un sector, puede poner en amenaza o vulneración real de los derechos colectivos de una comunidad.

De esta forma, la parte actora no cumplió con la carga probatoria de demostrar la afectación efectiva de los derechos colectivos invocados, toda vez que no se demostró la verdadera realidad fáctica sobre las vías de acceso y perimetrales de las instituciones educativas, su real condición, clasificación o flujo vehicular y peatonal, elementos necesarios para demostrar la afectación reclamada.

En atención a lo anterior, el Despacho negará la presente acción popular por no encontrarse acreditado la trasgresión a los derechos colectivos.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE SANTA MARTA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

FALLA:

PRIMERO: Negar las pretensiones de la presente acción popular, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

SEGUNDO: Remitir copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo, Regional Magdalena, según lo dispone el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

TERCERO: Una vez ejecutoriado este fallo, archivar el expediente, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



KEVIN JOSE GOMEZ CAMARGO
Juez