



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Cartagena, de Indias D.T y C., veintiséis (26) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

CLASE DE ACCIÓN	ACCION POPULAR
EXPEDIENTE	13-001-33-31-008-2015-00421-00
DEMANDANTE	LUIS BARRIOS ZAPATA
DEMANDADO	DISTRITO DE CARTAGENA – UMATA – DATT - DADIS

PRONUNCIAMIENTO

Procede el Juzgado a dictar sentencia de la ACCION POPULAR presentada por el señor LUIS BARRIOS ZAPATA, contra el DISTRITO DE CARTAGENA – UMATA – DATT - DADIS, en aras de proteger los derechos Colectivos a la SEGURIDAD y SALUBRIDAD PUBLICA – GOCE DEL ESPACIO PUBLICA – GOCE A UN MEDIO AMBIENTE SANO - MORALIDAD ADMINISTRACION. La accionante, solicitó que en el presente proceso se hicieran las siguientes:

I. DECLARACIONES Y CONDENA

1) Derechos Colectivos y principios constitucionales y legales de la función pública vulnerados, transgredidos y amenazados:

A) Declárese, que existe vulneración a los derechos e intereses colectivos a la seguridad, comodidad y salubridad públicas; al goce del espacio público; el goce a un medio ambiente sano; a la conservación, protección y cuidado de las especies animales; a la moralidad administrativa; así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación, protección y cuidado del medio ambiente; por parte de los entes demandados y por las razones expuestas en la parte motiva y en los hechos de esta acción.

B) Se ordene adoptar en total acatamiento del ordenamiento jurídico los correctivos y las medidas administrativas, pertinentes, suficientes y necesarias a la mayor brevedad posible, tendientes a preservar la seguridad, comodidad y salubridad públicas; la eficacia, efectividad y vigencia del ordenamiento jurídico; el goce del espacio público; el goce a un medio ambiente sano; la conservación, protección y cuidado de las especies animales; la moralidad administrativa; así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación, protección y cuidado del medio ambiente, por parte de los entidades accionadas; para ello deberán destinar los recursos económicos suficientes con el fin de implementar o apoyar inmediatamente proyectos o programas de gran envergadura para la ejecución de la sustitución de vehículos de tracción animal por uno automotor, facilitar e incentivar el desarrollo y promoción de actividades alternativas de empresa para los conductores de dichos vehículo y así lograr el consecuente amparo de los derechos colectivos invocados como vulnerados.

d) Ordenar en un término prudencial a los entes demandados así como al DEPARTAMENTO DISTRITAL DE SALUD DE CARTAGENA DE INDIAS - DADIS, a la POLICIA AMBIENTAL Y ECOLOGICA DE CARTAGENA, para que en forma



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

mancomunada y coordinada y en cumplimiento de sus deberes asignados por la constitución y la ley, adelanten campañas pedagógicas mensuales para persuadir e incentivar a los conductores de Vehículos de Tracción Animal al cumplimiento del marco normativo vigente de la ley 84 de 1989, igualmente se dispongan mensualmente campañas de sanidad veterinaria y esterilización, que atiendan de manera inmediata y oportuna los animales enfermos y heridos, viejos, discapacitados utilizados para las labores descritas a fin de garantizar el derecho a las condiciones de salubridad e higiene pública que tanto demandamos.

II. HECHOS

Los hechos de la demanda se resumen así:

PRIMERO: En primer lugar nos ubicamos en la ciudad de Cartagena de Indias D,T y C situada en el Departamento de Bolívar, en la República de Colombia, Distrito de "categoría especial" de acuerdo a las voces de los artículos 328 de la Constitución Nacional y numeral 1 del artículo 6 de la ley 1551 de 2012.

SEGUNDO: En desarrollo del inciso y del párrafo 2o del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, (Código Nacional de Tránsito) y del Decreto Nacional, el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expidió el Decreto 178 de Enero de 2012, Por el cual se establecieron las medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal, la cual debió culminar en el distrito de Cartagena antes del 31 de enero de 2013. El Alcalde del Distrito de Cartagena (Municipio de categoría especial) debió desarrollar y culminar las actividades alternativas de sustitución de los vehículos de tracción animal antes de esa fecha, pero después de (2) años de vencido el plazo otorgado por el Gobierno Nacional, para que se desarrollaran y culminaran la implementación de medidas ALTERNATIVAS Y SUSTITUTIVAS para los vehículos de tracción animal, aun vemos transitando libremente VEHICULOS DE TRACCION con sus pesadas cargas, incumpliendo las normas de tránsito, afectando la movilidad vehicular, causando accidentes de tránsito, y transitando por todas las calles y avenidas de la ciudad, lo que se convierte en una grave violación y omisión a un DEBER LEGAL por parte de la Alcalde Mayor de Cartagena, para aplicar y darle cumplimiento a lo establecido en la Ley 769 de 2002 Art. 98, y al Decreto 178 de Enero de 2012, dictado por el Presidente de la República, incurriendo en una clara OMISION.

TERCERO: Estos vehículos (VTA) cuya fuerza motriz proviene de las potencias animales ocupan un lugar en las vías públicas de la ciudad como es por muchos conocido, desarrollan niveles menores de velocidad, manipulan fuerzas físicas de diferente entidad con grados determinados de maniobrabilidad, generan impacto ambiental, haciendo de este medio de transporte un sistema incompatible con el diseño de las actuales vías públicas.

CUARTO: En consecuencia la incompatibilidad del medio de transporte halado por animales con el diseño de las actuales vías públicas quienes a su vez transportan sin ninguna clase de seguridad elementos de carácter peligrosos como varillas, blocks, ladrillos, zinc, eternit, arena, arboles cortados, escombros y muchas de las veces



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

conducidos por menores de edad que no respetan norma de tránsito alguna, magnifica la sensación de un tráfico inseguro, incómodo y desordenado para los habitantes de esta ciudad, no dejando de lado que el límite de velocidad para los vehículos que transiten por las vías de la ciudad es de unos 60km/h tal como lo establece el Código de Tránsito lo que lleva a la concluir de que los V.T.A están imposibilitados de cumplir dicho límite agravando aún más la problemática planteada.

QUINTO: Del mismo modo el maltrato al que son sometidos los semovientes que dejan constancias de golpizas inclementes contra ellos para que caminen o se levanten cuando se hayan caído o para que realicen un esfuerzo adicional a su capacidad física hasta el punto de fatigarlos; el empleo de animales enfermos, viejos o en estado de preñez, pequeños, débiles, bajos de peso; ejemplares que poseen condiciones por debajo de los estándares aceptables de animales para trabajo, incluso hijos de progenitores mal alimentados, lo que por supuesto los hace proclives a enfermedades respiratorias, gastrointestinales, y de manera permanente a problemas posturales en su estructura articular y de su aparato esquelético; sin herraduras ni riendas de frenado adecuado, la exigencias de jornadas extenuantes de trabajo a pleno sol y el descuido físico como médico al que son sometidos, evidencian un claro abuso, maltrato y crueldad animal, lo que está tipificado en el Estatuto de Protección Animal (ley 84 de 1989).

III. DERECHOS VULNERADOS

- Constitución Política de 1991, Artículo 88.
- ART 4 Ley 472 de 1998.
- Art. 98 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre).
- Decreto 178 de Enero de 2012, Por el cual se establecieron las medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal.
- Decreto Local Reglamentario 188 de 18 de Septiembre de 2014, expedido por la Alcaldía Mayor de Cartagena.

IV. RAZONES DE LA DEFENSA

DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS

Me opongo a cada una de los cargos y pretensiones impetrados por el actor dentro de su escrito señalando el capítulo como ELEMENTOS Y PRETENSIONES en la presente acción por considerar que la misma es improcedente, toda vez que no se encuentran vulnerados los derechos colectivos invocados por la parte accionante, EL DISTRITO DE CARTAGENA, ha desarrollado las actuación administrativas y las gestiones por parte de las dependencias UMATA, DADIS, DATT, adecuadas dentro del marco de sus competencias para la garantía en el cumplimiento de los mismos.

El Distrito de Cartagena no ha sido omisivo, ni negligente en la ejecución de las medidas para darle cumplimiento a los programas de sustitución integral de vehículos de tracción animal dispuestos en el decreto 178 del 27 de enero de 2012.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

En ese sentido, El Alcalde Mayor de Cartagena en cumplimiento de la normatividad, implemento el Programa de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal en Cartagena mediante el Decreto 1188 del 18 de septiembre del 2014. El cual en su artículo 1 indica que para la ejecución integral requiere del concurso y coordinación El Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte -DATT y la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria UMATA), dependencias encargadas para el desarrollo del mismo.

El Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte -DATT, atendiendo a los criterios señalados por la Corte Constitucional mediante la sentencias C-355 de 2003, realizó estudios técnicos para determinar cuáles eran las vías principales, sobre Bas que operaría la restricción de los vehículos de tracción animal, dividiendo en etapas las vías principales y arteriales, estudios que hicieron parte integral del decreto 1188 del 18 de septiembre del 2014, en el que se determinó dar inicio al programa de sustitución con la primera etapa vial que comprende:

Avenida Pedro Heredia, y Troncal de Occidente, o Avenida Santander y Avenida del lago, (como vías de conexión con los barrios Castillogrande, Bocagrande, Laguito, Manga, Centro Amurallado, Pie de la Popa, Crespo y Marbella y las vías internas de los barrios antes mencionados).

De igual forma y en aras a imprimirle el trámite a este procedimiento, los beneficiarios deben cumplir unos requisitos y estar inscritos en la base de datos del Censo suministrado por la UMATA, en ese sentido el artículo 5 determina las condiciones de acceso para esa sustitución, que se deben acreditar por parte de (os beneficiarios y en ese sentido deben hacer entrega del binomio (carreta y equino) en la fecha, lugar y hora estipulada por la administración Distrital.

En consecuencia El Distrito de Cartagena Departamento Administrativo Tránsito y Transporte DATT y la UMATA, inició la primera etapa del proceso y sustitución de vehículos de tracción animal, el DATT, expide la resolución 710 del 23 de septiembre de 2014, POR MEDIO DEL LA CUAL DESIGNA A LOS BENEFICIARIOS DE LA PRIMERA ETAPA DEL PROGRAMA DE SUSTITUCIÓN DE VEHICULOS DE TRACCIÓN ANIMAL EN EL DISTRITO DE CARTAGENA.

El Distrito de Cartagena celebró contrato No 73 de 26 de marzo 2015, cuyo objeto es: AQUISICIÓN DE OCHENTA (80) VEHÍCULOS AUTOMOTORES TIPO MOTOCARROS PARA LA SUSTITUCIÓN DE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN ANIMAL, COMO ESTRATEGIA PARA LA CREACIÓN DE UNIDADES PRODUCTIVAS DE TRANSPORTE PUBLICO DE CARGA LIVIANA EN EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, con la empresa AYCO LTDA., al respecto, la cláusula segunda, indica las especificaciones y alcances garantizando el cumplimiento del referido decreto en su artículo 13.

El 22 de septiembre del 2015, se realizó la entrega de los primeros 80 motocarros para sustituir los primeros 80 VTA. Tal como constan en actas de entrega de beneficiarios de Motocarros al programa de sustitución de vehículos de tracción animal (VTA) en el Distrito de Cartagena, a los cuales se anexan al presente escrito.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

En igual sentido y como constancia se anexa relación de asignaciones motocarros entregados con documentos al día, licencia de conducción, SOAT, Impuestos, placas.

EXCEPCIONES INNOMINADAS: Solicito se declare cualquier otra excepción que resulte probada durante el transcurso del presente proceso, de conformidad con el artículo 306 del Código de Procedimiento Civil.

UMATA DISTRITAL, presento informe de la gestión realizada por el Distrito de Cartagena, respecto a los vehículos de tracción animal en la ciudad de Cartagena.

El Distrito de Cartagena a través de la Secretaria de Participación y Desarrollo Social, celebro el Convenio de Cooperación No. 162-2012 del 25 de julio de 2012, con la fundación Siembra con el objeto de Aunar esfuerzos para generar acciones dirigidas a realizar el censo e identificación de los propietarios y conductores de vehículos de tracción animal, carretas y equinos en el Distrito de Cartagena, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 178 del 27 de enero de 2012. En total fueron censados quinientos ochenta y un (581) vehículos de tracción animal.

El Distrito de Cartagena celebro el convenio No. C159-2015 SPDS UMATA, con la Asociación de Criadores de Caballos de Bolívar "CABALGAR" del 18 de junio de 2015, con el objeto de Aunar esfuerzos para el desarrollo de procesos de asistencia técnica, protección y recuperación de ochenta (80) animales entre equinos, mulares y asnales en el distrito de Cartagena.

La UMATA, realizo un censo para determinar el número de vehículos de tracción animal en el Distrito de Cartagena.

El Datt, realizo licitación pública para dar cumplimiento a la Ley 769 de 2002, respecto a la sustitución de vehículos de tracción animal. Inicialmente realizo la sustitución de ochenta (80) vehículos de tracción animal y entrego a los beneficiarios motocarro a cambio de la entrega de los equinos y carretas La UMATA, desarrollo la metodología para el plan de adopción de los equinos que están dentro del programa de sustitución de vehículos de tracción animal.

V. ALEGATOS DE CONCLUSION.

ACTOR.

En esta oportunidad observa el despacho que el accionante no presento alegatos de conclusión

ACCIONADO.

Distrito de Cartagena de Indias y UMATA.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Se abstuvieron de presentar escrito de alegación.

MINISTERIO PÚBLICO.

En esta oportunidad observa el despacho que el Ministerio no rindió concepto

VI. TRAMITE DEL PROCESO

La demanda se presentó el 22 de Julio de 2015 y mediante auto del 30 de julio de 2015, se admite la misma.

Por auto del 09 de octubre de 2015, se ordena publicar por medio electrónico la comunicación de la instauración de la tutela de que trata el art. 05 de la Ley 472 de 1998.

Mediante auto del 23 de noviembre de 2015, se fija audiencia de pacto, la cual se declara fallida.

En providencia del 18 de diciembre de 2015, se abre a pruebas; se fija para el 03 de febrero de los corrientes, recepción de testimonios. Recepcionado los testimonios, se cierra el periodo probatorio y se corre traslado para alegar.

Por último, entro al Despacho para sentencia el 15 de febrero de 2016, para dictar sentencia.

VII. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

No existiendo causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el despacho a pronunciarse sobre las excepciones y sobre el asunto sometido a control judicial.

EL PROBLEMA JURÍDICO:

¿Existe o no una real afectación de los derechos colectivos invocados por el accionante, como lo son la seguridad, comodidad y salubridad públicas, el goce del espacio público, el goce a un medio ambiente sano, a la conservación, protección y cuidado de las especies animales, a la moralidad administrativa; así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación, protección y cuidado del medio ambiente, en el distrito de Cartagena?

TESIS DEL DESPACHO

El Distrito ha realizado acciones para la implementación de vehículos de tracción animal en Cartagena, vemos por ejemplo que para la se expidió el Decreto 1188 de 2014 (Ver folios 26-31), y en él se dispusieron normas, de etapas y la coordinación de las diferentes entidades en la implementación del programa. Se realizó igualmente informes (ver folios 75) estadísticos de la existencia de los vehículos de tracción animal, sus rutas, ingresos, etc., así como también que se han realizados un



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

plan inicial de la sustitución de los vehículos de tracción animal (se realizaron 80, ver folios 120 a 150), y de 201 a 375).

No obstante a lo anterior, considera el Despacho que estos han sido parciales e insuficientes; y recordando y desde que se realizó la primera medida de sustitución el Distrito no ha iniciado otro proceso de sustitución incumpliendo de esa manera lo ordenado el Decreto 178 de 2012, que señala en su artículo 3°.

Recordemos que no se trata solamente de un incumplimiento de una norma, sino que la omisión del Distrito lleva implícita una vulneración de derechos colectivos amparados constitucionalmente.

En conclusión la existencia de vehículos de tracción animal por las vías del Distrito de Cartagena, ente territorial que maneja un alto flujo vehículo, genera un riesgo para la comunidad y vulneración de los derechos colectivos esgrimidos por el accionante como son la seguridad, comodidad y salubridad públicas, el goce del espacio público, el goce a un medio ambiente sano, a la conservación, protección y cuidado de las especies animales; así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación, protección y cuidado del medio ambiente. Pero no existe vulneración al derecho colectivo de moralidad administrativa.

A las anteriores conclusiones se llegaron teniendo en cuenta el siguiente análisis.

FUNDAMENTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

El artículo 88 de la Constitución Política dispone:

«La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella.»

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998 (25 de agosto) cuyo artículo 2° define las acciones populares así:

«Artículo 2. Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.»

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

Los derechos cuyo amparo se pretende son, ciertamente, derechos colectivos, contemplados en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998 y, en consecuencia, susceptibles de protección mediante el ejercicio de la acción popular.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

La naturaleza, objeto y características de la Acción Popular reclama un procedimiento preferencial, ágil y despojado de formalismos, y su ejercicio se encamina a hacer cesar la amenaza, vulneración o agravio a los derechos colectivos y restituir las cosas al estado anterior, en cuanto fuere posible.

Ni el artículo 88 de la Carta, ni la Ley 472 de 1998, excluyen las acciones populares cuando existan otros medios que tengan la misma finalidad, porque, aunque existan otras acciones, la Acción Popular es específica e independiente, y procede contra toda acción u omisión de la autoridad pública que amenace o vulnere derechos colectivos¹.

En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.

El legislador adoptó el Código Nacional de Tránsito Terrestre con el fin de regular *la circulación* de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas y ciertas vías privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito (Art. 1º Ley 769/02, modificada por la Ley 1383 de 2010).

Ha dicho la Corte Constitucional que el objetivo central de dicha regulación es el de garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, así como la preservación de un ambiente sano con la protección del uso común del espacio público. En este sentido, es evidente que las normas que lo integran tienen relación directa con los derechos de los terceros y con el interés público, pues éstos son los conceptos que principalmente se ven involucrados en la ecuación vía – persona - vehículo². El Código Nacional de Tránsito, en su artículo 98 señaló:

ARTÍCULO 98. ERRADICACIÓN DE LOS VEHÍCULOS DE TRACCIÓN ANIMAL. En un término de un (1) año, contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley, se prohíbe el tránsito urbano en los municipios de Categoría Especial y en los municipios de primera categoría del país, de vehículos de tracción animal. A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal.

¹ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE. Bogotá D.C., diez de agosto de dos mil uno. Radicación número: 25000-23-27-000-2001-0205-01(AP)

² Sentencia C-355/03



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

La Corte en la Sentencia atrás citada C-355/03, dijo con respecto a este artículo que esa disposición no es contrario a los preceptos constitucionales pues mediante el artículo 98 del Código de Tránsito el legislador persigue el incremento de los **niveles de seguridad y salubridad públicas en las vías de ciertos municipios del país**. Así entendido, el objetivo de la norma es la realización de principios constitucionales como la protección, por parte de las autoridades, de la vida y los bienes de las personas residentes en Colombia y la promoción de la prosperidad general (Art. 2º C.P.).

De igual modo, al reglamentar el uso de las vías públicas, el Estado cumple el deber de preservar la utilización del espacio público, según se lo ordena la Constitución Política y lo avala la jurisprudencia constitucional. En efecto, el artículo 82 de la Carta Política manifiesta que es **"deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular"**, lo cual implica la facultad de normativizar el uso del mismo.

Esa alta Corte ha dicho al respecto que *"precisamente por estar al alcance y al servicio de todos, la integridad del espacio público corre inminente riesgo de deterioro si no se cuenta con una regulación estricta que establezca pautas de comportamiento sensatas y controles efectivos frente a los desmanes de que pueda ser objeto."*³

El artículo 98 de la ley 769 de 2002, fueron reglamentados mediante los Decretos 1666 de 2010 y 178 de 2012; imponiéndoles a los alcaldes municipales y distritales en coordinación con las entidades de transporte y tránsito de la respectiva jurisdicción.

La calidad de «jefe de la administración local» que le atribuye el artículo 314 de la Constitución Política, compromete su responsabilidad de asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, así como hacer cumplir la constitución y la ley. (Artículo 315 CP).

La ley 136 de 1994 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 41.377, de 2 de junio de 1994.

Artículo 3º.- Funciones. Modificado por el art. 6. Ley 1551 de 2012.
Corresponde al municipio:

1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la Ley.
2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal.
3. Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

³ Sentencia T-940 de 1999. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

4. **Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la Ley y en coordinación con otras entidades.**
5. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la Ley.
6. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la Ley.
7. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.
8. Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario.
9. Las demás que señale la Constitución y la Ley.

De conformidad con los artículos 315 de la Constitución Política, y los artículos 76 y 78 de la Ley 715 de 2001, cuyo tenor literal dispone:

Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

76.4. En materia de transporte

76.4.1. Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente.

Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación.

76.4.2. Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.

(...)

76.5. En materia ambiental

76.5.1. Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

76.5.2. Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.

76.5.3. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio.

76.5.4. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire. Subrayado fuera de texto.

Por su parte la Ley 1383 DE 2010, por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, en su artículo 3, señala:

Artículo 3°. Autoridades de tránsito. Para los efectos de la presente ley entiéndase que son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes:

El Ministro de Transporte.

Los Gobernadores y los Alcaldes.

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o Distrital.

La Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte.

Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.

La Superintendencia General de Puertos y Transporte.

Las Fuerzas Militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el párrafo 5° de este artículo.

Los Agentes de Tránsito y Transporte.

Se puede colegir de lo anterior que en esta materia el Alcalde municipal o Distrital tiene unas responsabilidades concretas en materia de regulación de tránsito y de sustitución de los vehículos de tracción animal, además regular y propender por un desarrollo en su jurisdicción.

Además de lo anterior y respecto de los otros derechos colectivos que alega el demandante para su protección, a los Alcaldes le corresponde asegurar el goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad pública, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y el derecho al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Con el objeto de garantizar una adecuada movilidad en las vías del país, evitar la contaminación ambiental, precaver problemas de salud pública y evitar el maltrato de los animales, se profirieron, entre otras, la ley 84 de 1989, Ley 769 de 2002, y la ley 1774 de 2016.

La Ley 84 de 1989 señala, respecto a la protección de los animales lo siguiente:



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Artículo 1. *A partir de la promulgación de la presente Ley, los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre.*

Parágrafo: *La expresión "animal" utilizada genéricamente en este Estatuto, comprende los silvestres, bravíos o salvajes y los domésticos o domesticados, cualquiera sea el medio físico en que se encuentren o vivan, en libertad o en cautividad.*

Artículo 2. *Las disposiciones de la presente Ley, tienen por objeto:*

- a) Prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales;*
- b) Promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia;*
- c) Erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales;*
- d) Desarrollar programas educativos a través de medios de comunicación del Estado y de los establecimientos de educación oficiales y privados, que promuevan el respeto y el cuidado de los animales;*
- e) Desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre.⁴*

CASO CONCRETO

Solicita el actor que se declare, que existe vulneración a los derechos e intereses colectivos a la seguridad, comodidad y salubridad públicas; al goce del espacio público; el goce a un medio ambiente sano; a la conservación, protección y cuidado de las especies animales; a la moralidad administrativa; así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación, protección y cuidado del medio ambiente; por la no terminación del plan de reposición de vehículos de tracción animal en el Distrito de Cartagena, ya que debió terminar el 31 de enero de 2013; pero a la fecha de la presentación de la presente acción constitucional no ha ocurrido.

Por su parte el Distrito de Cartagena, se opone a las pretensiones del actor ya que esta es improcedente, toda vez que no se encuentran vulnerados los derechos colectivos invocados por la parte accionante, el Distrito de Cartagena, ha desarrollado las actuaciones administrativas y las gestiones por parte de las dependencias UMATA, DADIS, DATT, adecuadas dentro del marco de sus competencias para la garantía en el cumplimiento de los mismos, y es claro además que no ha sido omisivo, ni negligente en la ejecución de las medidas para darle cumplimiento a los programas de sustitución integral de vehículos de tracción animal dispuestos en el decreto 178 del 27 de enero de 2012.

En ese sentido, El Alcalde Mayor de Cartagena en cumplimiento de la normatividad, implemento el Programa de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal en

⁴ Ley 84 de 1984, Artículos 1 y 2



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Cartagena mediante el Decreto 1188 del 18 de septiembre del 2014. El cual en su artículo 1 indica que para la ejecución integral requiere del concurso y coordinación El Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte -DATT y la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria UMATA, dependencias encargadas para el desarrollo del mismo, prueba de ello es que se realizó la sustitución de ochenta (80) vehículos de tracción animal y entrego a los beneficiarios motocarro a cambio de la entrega de los equinos y carretas

El Distrito ha realizado acciones para la implementación de vehículos de tracción animal en Cartagena, vemos por ejemplo que para la se expidió el Decreto 1188 de 2014 (Ver folios 26-31), y en él se dispusieron normas, de etapas y la coordinación de las diferentes entidades en la implementación del programa. Se realizó igualmente informes (ver folios 75) estadísticos de la existencia de los vehículos de tracción animal, sus rutas, ingresos, etc., así como también que se han realizados un plan inicial de la sustitución de los vehículos de tracción animal (se realizaron 80, ver folios 120 a 150), y de 201 a 375).

No obstante a lo anterior, considera el Despacho que estos han sido parciales e insuficientes; y recordando y desde que se realizó la primera medida de sustitución el Distrito no ha continuado el proceso de sustitución incumpliendo de esa manera lo ordenado el Decreto 178 de 2012, que señala en su artículo 3°; tomar las medidas necesarias para sustentar presupuestalmente el proceso de sustitución y que este debe realizarse antes del 31 de diciembre de 2013; fecha ampliamente desconocido por este Distrito.

Recordemos que no se trata solamente de un incumplimiento de una norma, sino que la omisión del Distrito lleva implícita una vulneración de derechos colectivos amparados constitucionalmente. En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en la pluricitada Sentencia C-355 de 2003:

El objetivo central de dicha regulación es el de garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, **así como la preservación de un ambiente sano con la protección del uso común del espacio público.** En este sentido, es evidente que las normas que lo integran tienen relación directa con los derechos de los terceros y con el interés público, pues éstos son los conceptos que principalmente se ven involucrados en la ecuación vía – persona - vehículo.

Más adelante señala:

Los riesgos que generan este específico medio de transporte han sido ilustrados por los intervinientes del proceso, aunque no resulta difícil deducirlos de la simple observación empírica:

- 1) La velocidad de los semovientes que arrastran una carreta no se compara con la de los vehículos automotores. **La potencia de los últimos supera con creces la del animal, lo cual constituye un riesgo para ambos** si llegaren a coincidir en avenidas diseñadas para vehículos de alta velocidad.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

2) La disposición de la malla vial de las ciudades modernas está hecha para desarrollar grados de agilidad, fluidez, celeridad y dinamismo con los cuales los vehículos de tracción animal no pueden competir, pudiendo, en cambio, entorpecerlos.

3) **La precaria maniobrabilidad de las carretas también afecta la seguridad del sistema del tránsito vehicular.** Aunque la conducción de automotores no está exenta de riesgos y es frecuente observar comportamientos irracionales en los conductores, es evidente que el tránsito de automotores parte del supuesto de la responsabilidad del chofer. En cambio, **la impredecible irracionalidad del animal puede convertirse en elemento sorpresivo de riesgo y, por tanto, en factor claro de inseguridad para quienes manejan autos.**

4) La estructura física de las carretillas hace inoperantes los cinturones de seguridad, por lo que la vida de sus usuarios corre inminente peligro cuando el vehículo transita por vías diseñadas para automóviles. En relación con esta apreciación puede agregarse que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia C-309/97), el uso de cinturones de seguridad es obligatorio y constituye una medida legítima de protección de los derechos individuales que no afecta la autonomía personal.

6) **El riesgo que representa para la circulación una carreta obstaculizando la vía pública se ve incrementado por el hecho de que, comúnmente, dichas estructuras se encuentran cargadas con materiales diversos.**

5) Algunos intervinientes en el proceso - el Ministerio de Transporte y la Asociación Defensora de Animales y del Ambiente entre otros- arguyen que **los propietarios de vehículos de tracción animal suelen incurrir en maltrato animal**, que son factor que propicia la contaminación ambiental y que realizan **prácticas que ponen en peligro la salubridad pública**, como ocurre con la venta de semovientes enfermos en el mercado de las carnicerías. No obstante, dado que estos reproches no se derivan propiamente de la conducción de las carretas sino que constituyen imputaciones relacionadas con el comportamiento de sus propietarios, que además no se encuentran probadas en el proceso, esta Corte no considera que sean razones suficientes ni pertinentes a la presente discusión.

Y en torno al aspecto sobre el espacio público, que también se encuentra vulnerado, la Corte manifestó la necesidad del Estado de garantizar la correcta utilización de este en los siguientes términos:

“Hay que tener claro, entonces, que el orden en los espacios abiertos, como calles y parques, debe ser un valor social por excelencia que genera confianza, respeto y tranquilidad en la comunidad, porque contribuye a mejorar las condiciones de vida urbana y a neutralizar, así sea en mínima parte, las agresiones propias de una gran ciudad (visuales, auditivas, de tránsito, de seguridad, etc.). Es por ello que algunos doctrinantes sostienen que, el *“atributo básico de una ciudad exitosa es que una persona pueda*



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

*transitar libremente por las vías públicas y además pueda sentirse personalmente segura en las calles, entre todos los ciudadanos que transitan en ella".*⁵

"En ese orden de ideas, las reglas diseñadas para la preservación del espacio público, desde que sean razonables, no pueden ser consideradas como un impedimento para la libertad de las personas⁶ sino la base misma de esa libertad, extendida y articulada para todos. En consecuencia los ciudadanos deben sujetarse a los mandamientos constitucionales y legales que regulan el debido aprovechamiento del espacio público, como parte de su responsabilidad con la comunidad y de sus deberes constitucionales. Por ende, una *"sociedad liberal que aspire a asegurar la igualdad de oportunidades para todos y una política universal de participación, debe presumiblemente darle la posibilidad a cada individuo de hacer uso de todos los espacios necesarios para circular libremente y transportarse, así como de todos los espacios públicos abiertos."*⁷

"La Corte constitucional ha advertido, en consecuencia, la legitimidad de las **conductas tendientes a tratar de proteger el espacio público y el legítimo interés de las ciudades, de proteger los derechos y los intereses de la colectividad y en especial de los peatones.** Así las cosas, la función de regular el uso del suelo y del espacio público corresponde a una verdadera necesidad colectiva y, por tanto, no es apenas una facultad sino un deber de prioritaria atención."⁸ (Sentencia SU-360 de 1999)

En conclusión la existencia de vehículos de tracción animal por las vías del Distrito de Cartagena, ente territorial que maneja un alto flujo vehiculo, genera un riesgo para la comunidad y vulneración de los derechos colectivos esgrimidos por el accionante como son la seguridad, comodidad y salubridad públicas, el goce del espacio público, el goce a un medio ambiente sano, a la conservación, protección y cuidado de las especies animales; así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación, protección y cuidado del medio ambiente.

Con respecto a la vulneración al derecho colectivo de moralidad administrativa el Despacho no lo encuentra vulnerado en este caso; ya que como lo ha dicho el Consejo de Estado; **el derecho o interés colectivo a la moralidad administrativa es la expectativa de la comunidad, susceptible de ser alegada por cualquiera de sus miembros, a que la función administrativa se desarrolle conforme a ella entendida como principio.** Esta idea comporta necesariamente una consideración de la moralidad administrativa como principio orientador de la función administrativa, pero

⁵ Jane Jacobs. The Death and Life of Great American Cities. 1961. Citado, Robert C. Ellickson. Controlling Chronic Misconduct in City Spaces : Of Panhandlers, Skid Rows, and Public-Space Zoning. The Yale Law Journal. Volume 105, Mazo de 1996.

⁶ Robert C. Ellickson. Controlling Chronic Misconduct in City Spaces : Of Panhandlers, Skid Rows, and Public-Space Zoning. The Yale Law Journal. Volumen 105, Mazo de 1996.

⁷ Ver el caso Evans vs. Newton, 382 U.S. 296, 301-302. 1966.

⁸ Sentencia T-203 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

no para establecer reglas para la actuación administrativa, ni criterios de interpretación de las mismas, sino para la realización de concretas expectativas y exigencias subjetivas.

"Esta atribución a su titular, que no es exclusiva de los derechos individuales, sino que se extiende también a aquellos colectivos⁹, al entender de la doctrina implica la concurrencia de tres elementos: 1) **La existencia de unos bienes jurídicos afectados con la conducta de quien ejerce la función administrativa** 2) Una forma clara de afectación y 3) una reacción jurídica necesaria frente a la lesión.

"En el caso del derecho o interés colectivo a la moralidad administrativa según lo indicado y con base en los pronunciamientos del Consejo de Estado, puede verificarse la existencia de los tres elementos a simple vista; sin embargo para efectos de comprender mejor la decisión que se adoptará en esta Sentencia, resulta pertinente hacer una revisión de cada uno de ellos:

"La existencia de unos bienes jurídicos afectados con la conducta de quien ejerce la función administrativa.

Puede decirse entonces que es viable constatar una violación al derecho o interés colectivo a la moralidad administrativa simplemente con la verificación del quebrantamiento de una norma legal que la desarrolle de manera directa e inequívoca como principio; sin embargo, en las más de las veces no ocurre así, pues aunque exista (y debe existir) una norma como referente, se hace necesario un desarrollo interpretativo y argumentativo del juez en cada caso, capaz de demostrar la efectiva violación o amenaza al derecho o interés colectivo a partir del análisis de la relación entre la moralidad administrativa entendida como principio y esta.

La aludida afectación a bienes jurídicos debe provenir de una acción, no ejecutada por cualquiera, *sino solamente por aquellos sujetos que legítimamente pueden ejercer la función administrativa*. La connotación atribuida por el texto político al principio de la moralidad administrativa es material y no orgánica, toda vez que se predica de la "función administrativa" y no de las administraciones públicas u otros sujetos específicos (artículo 209 constitucional).

En este sentido, sujetos pasivos de acciones populares impetradas para proteger la moralidad administrativa son principalmente las administraciones públicas a nivel nacional y territorial en un sentido formal; pero también otros entes públicos como los organismos de control o las entidades autónomas o independientes; así como también y de manera eventual órganos de las ramas legislativa y judicial e inclusive particulares, siempre que cumplan una función administrativa.

⁹ EBERHARD SCHMIDT – ASSMANN. La teoría general del derecho administrativo como sistema. Madrid – Barcelona, Inap, Marcial Pons, 2003. pp. 72-79. En la doctrina nacional puede encontrarse sustento de esta tesis en: JORGE IVÁN RINCÓN. Las generaciones de derechos fundamentales y la acción de la Administración Pública. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004. p.p 226-246.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

En síntesis, puede decirse que la afectación a los bienes jurídicos relacionados con la moralidad administrativa no puede suponerse sino verificarse y para ello se necesita una acción, es decir una materialización de la función administrativa como acontece con los actos, los contratos y en algunas oportunidades las omisiones; y en este caso no se probó que las acciones y omisiones del Distrito se haya configurado una vulneración del derecho a la moralidad administrativa de manera que se encuentre afectado en términos objetivos e injustificados el patrimonio público, por lo tanto no se declarará vulnerado este derecho.

CONCLUSION

De acuerdo al análisis legal, jurisprudencial y probatorio anterior, no obstante el Distrito haya realizado acciones para la implementación de vehículos de tracción animal en Cartagena, considera el Despacho que estos han sido parciales e insuficientes; y recordando y desde que se realizó la primera medida de sustitución el Distrito no ha iniciado otro proceso de sustitución incumpliendo de esa manera lo ordenado el Decreto 178 de 2012, que señala en su artículo 3°, y que esta omisión conlleva no solamente de un incumplimiento de una norma, sino que lleva implícita una vulneración de derechos colectivos amparados constitucionalmente; que son sujetos de protección vía constitucional por la acción popular.

En conclusión la existencia de vehículos de tracción animal por las vías del Distrito de Cartagena, ente territorial que maneja un alto flujo vehículo, genera un riesgo para la comunidad y vulneración de los derechos colectivos esgrimidos por el accionante como son la seguridad, comodidad y salubridad públicas, el goce del espacio público, el goce a un medio ambiente sano, a la conservación, protección y cuidado de las especies animales; así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación, protección y cuidado del medio ambiente; por lo que se ordenará acciones para su protección.

Por lo anterior, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: AMPÁRANSE los derechos colectivos a la seguridad, comodidad y salubridad públicas, el goce del espacio público, el goce a un medio ambiente sano, a la conservación, protección y cuidado de las especies animales, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación, protección y cuidado del medio ambiente, en el distrito de Cartagena.

SEGUNDO: ORDÉNASE Al Distrito de Cartagena de Indias:

- a) Que se realice las actuaciones de tipo administrativo, presupuestal y contractual que se requieran con el fin destinar los recursos económicos suficientes a fin de implementar proyectos o programas de gran envergadura para la ejecución de la sustitución de vehículos de tracción animal, facilitar e incentivar el desarrollo y



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

promoción de actividades alternativas de empresa para los conductores de los vehículos que proveen sus ingresos de dichos vehículos.

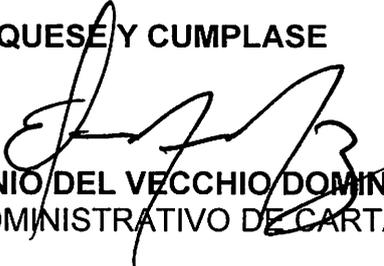
- b) Que dentro de tres (3) meses a la ejecutoria de la presente sentencia junto con las entidades que participan en el programa de Sustitución de Vehículo de Tracción Animal, señalados en el Decreto Distrital 118 de 2014, esto es el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE Y TRANSITO- DATT; y la UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA-UMATA, realicen campañas pedagógicas mensuales para persuadir e incentivar a los conductores de Vehículos de Tracción Animal al cumplimiento del marco normativo vigente de la ley 84 de 1989, igualmente se dispongan mensualmente campañas de sanidad veterinaria, que atiendan de manera inmediata y oportuna los animales enfermos y heridos, viejos, discapacitados utilizados para las labores descritas a fin de garantizar el derecho a las condiciones de salubridad e higiene pública y protección animal.
- c) Que dentro de un (1) meses a la ejecutoria de la presente sentencia junto con el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE Y TRANSITO- DATT; realicen controles a los vehículos de tracción animal en las avenidas y calles que ya entraron el programa de sustitución animal, para que no se presenten casos de reincidencia.

TERCERO: INTÉGRASE el Comité de Verificación con el Procurador Judicial 175 Administrativo, el Alcalde de Distrito de Cartagena de Indias, los Directores del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE Y TRANSITO- DATT; y la UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA- UMATA, los actores, la Defensoría del Pueblo y el Personero Distrital.

CUARTO: PREVIÉNESE al Distrito de Cartagena de Indias para que se abstenga de volver a incurrir en las omisiones causantes de la violación de los derechos colectivos a la seguridad, comodidad y salubridad públicas, el goce del espacio público, el goce a un medio ambiente sano, a la conservación, protección y cuidado de las especies animales, a la moralidad administrativa; así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación, protección y cuidado del medio ambiente. Adviértasele que el incumplimiento de una orden judicial proferida en una acción popular acarrea sanción de multa conmutable en arresto, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. (Ley 472 de 1998, artículo 41).

CUARTO: Negar las demás pretensiones de esta acción.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE


ENRIQUE ANTONIO DEL VECCHIO DOMÍNGUEZ
JUEZ OCTAVO ADMINISTRATIVO DE CARTAGENA