



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CIVIL MUNICIPAL**

Mosquera, Agosto Ocho (08) de dos mil Veintidós (2022)

Radicación: **25-473-40-03-001-2022-00908-00**
Accionante: **KEVIN STEVEN GARZON MUÑOZ**
Accionado: **CONCESIONES CCFC SAS**

VISTOS.

Se decide el mérito de la acción de tutela interpuesta por **KEVIN STEVEN GARZON MUÑOZ**, contra **CONCESIONES CCFC SAS**, con tal fin se emiten los siguientes:

ANTECEDENTES.

FUNDAMENTOS DE HECHO DE LA ACCIÓN

Manifiesta el accionante que se presentó solicitud para la protección del derecho colectivo al goce y uso de los bienes públicos, con el objeto de que le sea entregado el beneficio de categoría para el pago del peaje ubicado Kilómetro 0+800 vía Fontibón – Mosquera, el cual es entregado a los habitantes de Funza, Mosquera, Madrid, Bojacá, Zipacón o Facatativá.

El día dos (2) de febrero de 2022 siguiendo las indicaciones y peticiones solicitadas por Concesiones CCFC SAS expuestas en su página de internet, se asignó cita para identificar que es apto para ser beneficiario de la tarifa especial para el día 31 de julio de 2023 con más de 15 meses de espera.

Resalta que el lugar de trabajo se encuentra ubicado en la ciudad de Bogotá por lo cual es obligatorio desplazarse diariamente desde Mosquera y debe pagar diariamente un valor de \$8.900 pesos, afectando los gastos de familia.

PRETENSIONES

Se adelante a la mayor brevedad cita para que se identifique como habitante del municipio de Mosquera para acceder al beneficio de tarifa especial y sea concedido.

TRÁMITE PROCESAL Y CONTRADICTORIO

Mediante proveído de fecha veintisiete (27) de Julio del año en curso, se admitió la acción de tutela, ordenándose la notificación a CONCESIONES CCFC SAS, para que ejercieran su derecho de defensa e informara sobre los hechos sustento de la misma.

RESPUESTA DE LA ACCIONADA

CONCESIONES CCFC SAS

Por medio de la doctora MARÍA MARGARITA BOTERO DE DUQUE, obrando en calidad de Representante Legal y, por lo tanto, en nombre y representación de la sociedad CONCESIONES CCFC S.A.S, manifiesta que CONCESIONES CCFC S.A.S., es una sociedad comercial de derecho privado, cuyo objeto social es la construcción de obras públicas por el sistema de concesión, así como el desarrollo total o parcial de



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CIVIL MUNICIPAL

construcción de obras públicas y privadas bajo cualquier otro sistema alternativo distinto al de concesión.

En desarrollo de su objeto social, CONCESIONES CCFC S.A.S. suscribió el 30 de junio de 1995 con el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS-, el CONTRATO DE CONCESIÓN No. 0937 de 1995, cuyo propósito es realizar, por el sistema de concesión, los estudios, diseños definitivos, las obras de rehabilitación y de construcción, la operación y el mantenimiento de la Carretera Bogotá (Fontibón) – Facatativá – Los Alpes, del Tramo 08 de la Ruta 50, en el Departamento de Cundinamarca.

Mediante la Resolución 003780 de 2003, el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS INVIAS cedió y subrogó el CONTRATO DE CONCESIÓN No. 0937 de 1995 al INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES - INCO, dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 18 del Decreto 1800 del 26 de junio de 2003 y los artículos 7 y 25 del Decreto 2056 de 2003.

Mediante Otrosí de 20 de noviembre de 2003 al CONTRATO DE CONCESIÓN suscrito entre EL INCO y EL CONCESIONARIO, se acordó que para todos los efectos se entiende que EL INCO reemplazó al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS- en la posición contractual de concedente del CONTRATO DE CONCESIÓN y de todos los contratos relacionados o suscritos con base en dicho contrato.

En los Contratos de Concesión de infraestructura vial, la cesión por parte del Estado de los derechos sobre los peajes constituye la forma para que el particular recupere la inversión efectuada (Ley 105 de 1993 - Art. 30). En consecuencia, CONCESIONES CCFC S.A.S. realiza el cobro del peaje a título de cesionario y su manejo se rige única y exclusivamente por las cláusulas del Contrato de Concesión que es de obligatorio cumplimiento para las PARTES (CONCESIONES CCFC S.A.S. – ANI), amén, claro está, de las estipulaciones legales.

La regla general es el cobro de peajes a todos los usuarios de las vías concesionadas. No obstante lo anterior, en el caso de la Concesión Bogotá (Fontibón) – Facatativá – Los Alpes, existieron por parte de las comunidades del área de influencia de la vía, representadas por sus respectivos alcaldes, inquietudes al desarrollo del proyecto; lo anterior, debido al pago de los peajes que deberían hacer sus residentes.

El 25 de febrero de 1999 se realizó un paro de las comunidades, reunidos para el efecto representantes de los municipios de Funza, Mosquera, Madrid, Facatativá, Zipacón y Bojacá, y en representación de ellos los Alcaldes, representantes de los Concejos Municipales, e igualmente los miembros en pleno del llamado Comité Regional, los Doctores Humberto Vergara Portela y Juan Manuel Leaño en representación del Gobernador de Cundinamarca, el Dr. Darío Londoño Gómez Secretario Técnico del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), Carlos Castaño Uribe, Subdirector del Medio ambiente del INVIAS, los Doctores Luis Carlos Toledo Ruiz y Jaime Alonso Forero Sierra de la Procuraduría Departamental de Cundinamarca, los Doctores Jorge Mario López y Mauricio Vesga en representación de la Defensoría del Pueblo regional Cundinamarca, y se llegó entre otros, al siguiente acuerdo: “1. SUSPENDER EL COBRO DE PEAJES PARA LOS HABITANTES DE LOS MUNICIPIOS DE



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CIVIL MUNICIPAL

FUNZA, MOSQUERA, MADRID, FACATATIVA, ZIPACON Y BOJACA, POR EL TERMINO DE SESENTA (60) DÍAS CONTADOS A PARTIR DE LA FIRMA DE LA PRESENTE ACTA. PARA TAL EFECTO LOS ALCALDES EXPEDIRÁN EL CERTIFICADO DE RESIDENCIA CON LA PLACA, TIPO DE VEHÍCULO, MODELO; COPIA DE ESTE CERTIFICADO SE ENTREGARÁ AL CONCESIONARIO PARA PROCEDER A LA ENTREGA DE LAS RESPECTIVAS CALCOMANÍAS LO CUAL NO PODRÁ EXCEDER DE TRES (3) DÍAS HÁBILES A PARTIR DE LA PETICIÓN.

Las calcomanías provisionales se entregaron y el acuerdo de exención del cobro de peajes se mantuvo y actualmente se mantiene. Se culminó la gestión socio – ambiental ante las comunidades respectivas por parte del Instituto Nacional de Vías, y se formalizaron y regularon los respectivos acuerdos con el Concesionario, principal afectado con la medida, pues como se explicó anteriormente, es del pago de los peajes de donde este deriva sus ingresos para la recuperación de la inversión en el proyecto vial que construye y opera.

El CONTRATO DE CONCESIÓN No. 0937 de 1995 ha sido modificado en varias oportunidades. las condiciones iniciales cambiaron con la suscripción de la modificación del Otrosí No 9 al Contrato de Concesión 0937 de 1995, que tuvo lugar el 3 de febrero de 2015, estableciendo que:

A partir del 1 de enero de 2016 no se otorgarán citas para tramitar la obtención del beneficio de Categoría Especial por primera vez, con excepción de aquellas personas que residan en alguno de los municipios de Funza, Mosquera, Madrid, Zipacón, Bojacá, y Facatativá; que puedan acreditar, de acuerdo al Anexo 1, una residencia continua en los citados municipios desde el 1 de enero de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2014 y que no sean, ni hayan sido beneficiarios de la categoría especial a 31 de diciembre de 2015.

Los actuales beneficiarios de la Categoría Especial y aquellos que lleguen a serlo, podrán solicitar la reposición de la tarjeta que así los acredita, en el evento de (i) pérdida o hurto, (ii) deterioro o rotura de vidrio y (iii) cambio de vehículo.

PARAGRAFO: en todo caso, EL CONCESIONARIO atenderá todas las citas solicitadas hasta el 31 de diciembre de 2015. (...) Por lo tanto, todos los solicitantes del beneficio en calidad de residentes por primera vez, SIN EXCEPCIÓN, deberán acreditar su residencia en alguno de los municipios beneficiados desde el 01 de enero de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2014 (los tres años completos y continuos), de lo contrario no podrán ser acreedores del beneficio.

Para atender las solicitudes de exentos, el concesionario diseñó un procedimiento ordenado y un software para asignación y atención de citas, con el fin de mantener la transparencia en el proceso y brindar un trato igualitario a todos los usuarios de la vía que deseen aplicar para la obtención del beneficio.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CIVIL MUNICIPAL

El primer paso del procedimiento para la solicitud del beneficio consiste en la programación de una cita para radicar la solicitud, lo cual debe hacerse a través de la página web www.cffc.com.co, en la sección “Categoría Especial”, ingresando al botón naranja que titula “Programe su cita”, en donde el sistema le solicitará inicialmente el registro y posterior programación de la cita.

La cita estará sujeta a la disponibilidad del sistema, es decir, al número de citas libres (que no hayan sido tomadas por otros usuarios) para ese mismo trámite. Una vez otorgada la cita, el solicitante deberá presentarse en el Centro de Atención al Público de categoría especial de Concesiones CCFC S.A.S. ubicado pasando la estación de peaje Río Bogotá, al costado derecho de la vía Bogotá (Fontibón Mosquera), en la fecha y hora programada para presentar su solicitud, la cual deberá cumplir con todos los requisitos establecidos en el mencionado Anexo I del Contrato Modificatorio de 28 de septiembre de 2001 y en la modificación del Otrosí No 9 al Contrato de Concesión 0937 de 1995.

En caso de cumplir con los requisitos, una vez radicada la solicitud, esta ingresará a un proceso de estudio y verificación de los documentos y de la información suministrada por el solicitante con el fin de corroborar su veracidad y determinar de acuerdo con el resultado de los procesos de verificación, si el solicitante puede o no, ser acreedor del beneficio.

Si la solicitud es aprobada, el solicitante deberá reclamar la tarjeta electrónica que lo acredita como beneficiario de la tarifa categoría especial, para lo cual también deberá programar una cita de la misma manera que lo hizo para radicar, pero escogiendo el trámite “Reclamar tarjeta”. El día de la cita, el solicitante deberá asistir nuevamente a nuestro centro de atención al público con el vehículo para el cual solicitó el beneficio y los documentos requeridos para la entrega de la tarjeta, los cuales se describen al respaldo del formulario de inscripción, en donde la tarjeta le será instalada en el vidrio panorámico del carro y el solicitante podrá acceder al beneficio en cada paso del mismo por las estaciones de peaje Río Bogotá y Corzo.

La lejanía en las citas para la obtención del beneficio por primera vez cuya única excepción está definida para los residentes que puedan demostrar que vivieron de manera continua y permanente desde el 01 de enero de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2014 y que en la actualidad continúan viviendo en alguno de los municipios beneficiados, radica en que todas las personas que tienen vehículo y trasladan su residencia a los municipios de la sabana que se encuentran beneficiados con la categoría especial, programan una cita para obtener el beneficio, ocupando de manera desbordante la disponibilidad de los cupos en cada jornada de atención y llevándolos a fechas tan lejanas como noviembre del año 2023, que corresponde a la disponibilidad más cercana en la actualidad.

Es importante aclarar que la situación referente a la lejanía en las fechas disponibles para atención de citas es plenamente conocida por nuestros entes supervisores (la ANI y la Superintendencia de Transporte), y que no es el accionante la única persona que ha manifestado su inconformidad al respecto. Sin embargo, para que tanto él



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CIVIL MUNICIPAL

como para el Despacho puedan comprender mejor el panorama, ilustrarla de la siguiente manera:

La agenda de citas es programada por los mismos solicitantes del beneficio a través del portal www.cfc.com.co en la sección de categoría especial, siendo para este Concesionario una obligación contractual atender a todos aquellos solicitantes que se inscriban a través de la página web y programen una cita, sea cual sea el trámite que vayan a realizar, sin tener la posibilidad de abrir cupos adicionales, modificar las fechas de las citas o atender usuarios sin cita.

Las fechas que muestra el sistema son las primeras disponibles para cada trámite, es decir, que todas las citas para fechas anteriores ya han sido agendadas por otros usuarios.

El único medio para programación de citas es el portal www.cfc.com.co a través de su sección "Categoría Especial". No hay otra manera de programar citas para la obtención del beneficio, pues las citas programadas quedan registradas en el listado de atención de cada jornada, la cual es dispuesta por los mismos usuarios para garantizar la transparencia en el control del proceso y custodia de la información. Por el mismo motivo, el sistema no permite el ingreso de información en fechas diferentes a las programadas por el usuario a través de la plataforma, razón por la cual se respeta estrictamente la agenda programada sin que haya posibilidades de atender usuarios sin cita o intervenir de manera manual el sistema

CONCESIONES CCFC S.A.S. ha realizado esfuerzos que superan lo establecido en el Contrato de Concesión No. 0937 de 1995 con respecto al presupuesto asignado en la ingeniería financiera del contrato para garantizar la atención de todas las solicitudes de exentos del peaje de una manera eficiente y ordenada. Por lo tanto, no es posible atender más personas en cada jornada de atención ni cambiar el procedimiento establecido, pues las mismas personas que reciben la documentación en las jornadas de atención, son las que realizan las verificaciones y demás funciones relacionadas con el proceso.

En estas jornadas atendemos 150 citas por día (lunes, martes y jueves), y en ellas todos los trámites relacionados con el beneficio, de manera tal que no todas las citas pueden ser para quienes requieren el beneficio en calidad de residentes por primera vez, pues debemos atender a todas las personas y todos los trámites.

Semanalmente atendemos 450 citas y al mes 1800, pues ante el gran número de usuarios que solicitan el beneficio, CONCESIONES CCFC S.A.S. se vio en la necesidad de habilitar 50 citas adicionales en cada jornada de atención. Anteriormente se atendían 100 usuarios y en la actualidad se atienden 150, esto con la intención de que los usuarios no tuvieran que esperar tanto tiempo para obtener una cita. No obstante, los solicitantes del beneficio continuaron aumentando debido a la alta oferta de viviendas nuevas (aun



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CIVIL MUNICIPAL

cuando no todos sus compradores cumplan con los requisitos), por lo cual dicha medida no surtió el efecto deseado.

Es muy importante aclarar, que contrario a lo manifestado por el accionante, la Categoría Especial NO ES UN DERECHO, sino que obedece a un BENEFICIO, producto de un acuerdo entre las Autoridades Regionales y la ANI, otorgado únicamente a quienes cumplan cabalmente los requisitos establecidos en el Contrato de Concesión, sus anexos y modificaciones, tanto para acceder a él como para conservarlo, y que en ningún momento puede catalogarse como un DERECHO.

Es recomendable que el accionante revise si efectivamente cumple con el requisito de residencia establecido en el otrosí modificatorio del otrosí No. 9 al contrato de concesión 0937 de 1995, por cuanto manifiesta en su comunicación: “Se presenta esta solicitud para la protección del derecho colectivo al goce y uso de los bienes públicos, con el objeto de como residente del municipio de Mosquera – Cundinamarca desde hace más de 8(sic) se me entregue el beneficio de categoría para el pago del peaje ubicado Km 0 + 800 vía Fontibón – Mosquera el cual es entregado exclusivamente a los habitantes para los habitantes (sic) de Funza, Mosquera, Madrid, Bojacá, Zipacón o Facatativá”. El señor Garzón no menciona específicamente hace cuánto tiempo vive en los municipios beneficiados, solo informa: “8 (...)”, no sabemos si días, meses o años, pero en cualquiera de las posibilidades, no cumpliría con el requisito de haber vivido desde el 01 de enero de 2012 en los municipios beneficiados como lo establece el modificatorio del otrosí No. 9 al contrato de concesión en referencia, lo cual le impediría acceder al beneficio.

Respecto al hecho primero no es cierto concesionario no ha vulnerado el derecho colectivo al uso y goce de los bienes públicos de ningún ciudadano por cuanto no está restringiendo el tránsito de nadie por el corredor vial a su cargo. Al contrario, dispone permanentemente una carretera con altos niveles de seguridad para su tránsito, cumpliendo con las normas técnicas aplicables y con sus obligaciones contractuales para ofrecer una carretera en excelentes condiciones, tal y como lo demuestran los resultados de las evaluaciones de índice de estado.

En segundo lugar, no nos consta que el accionante viva en Mosquera ni que cumpla los requisitos establecidos para ser beneficiario de la categoría especial como lo asegura en su comunicación, pues para tal fin hace falta que el señor Garzón asista a su cita y presente los formularios y la documentación que soporta dicho cumplimiento, para poder revisarlos y realizar las verificaciones correspondientes que determinarán si puede o no, ser acreedor del beneficio.

En la actualidad, este concesionario únicamente otorga el beneficio por primera vez a los residentes de los municipios: Funza, Mosquera, Madrid, Facatativá, Zipacón y Bojacá, siempre que estos cumplan los requisitos establecidos en la modificación del otrosí No. 9, que como ya se explicó, estableció la obligatoriedad de acreditar una residencia continua y permanente desde el 01 de enero de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2014 en los municipios beneficiados, y su residencia actual en alguno de ellos.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CIVIL MUNICIPAL

El hecho segundo es cierto la lejanía en las citas para la obtención del beneficio por primera vez, cuya única excepción está definida para los residentes que puedan demostrar que vivieron de manera continua y permanente desde el 01 de enero de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2014 y que en la actualidad continúan viviendo en alguno de los municipios beneficiados, radica en que todas las personas que tienen vehículo y trasladan su residencia a los municipios de la sabana que se encuentran beneficiados con la categoría especial, programan una cita para obtener el beneficio, ocupando de manera desbordante la disponibilidad de los cupos en cada jornada de atención y llevándolos a fechas tan lejanas como noviembre del año 2023, que corresponde a la disponibilidad más cercana en la actualidad.

El hecho tercero no les consta que el solicitante trabaje en la ciudad de Bogotá, así como tampoco, el hecho de que deba desplazarse diariamente desde Mosquera utilizando su vehículo particular, por cuanto existe una medida de "pico y placa" que impide el uso diario de vehículos particulares en la ciudad de Bogotá. Ahora bien, de manera respetuosa le recordamos al accionante que el uso de un vehículo de servicio particular es una decisión personal que acarrea gastos operativos que cada propietario conductor debe asumir, tales como combustible, seguros, mantenimientos, peajes, etc.

Respecto a las pretensiones se opone a todas y cada una de las pretensiones formuladas dentro de la acción de tutela, porque CONCESIONES CCFC S.A.S. NO ha vulnerado ningún derecho fundamental del accionante, ni tampoco el derecho colectivo alegado del uso y goce de los bienes públicos.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE ESTA INSTANCIA

COMPETENCIA.

Este despacho es competente para conocer de la acción de tutela contra cualquier autoridad pública de orden distrital o municipal o contra particulares, según lo normado por el artículo 37 del decreto 2591 de 1991 y teniendo en cuenta que este Juzgado tiene jurisdicción en el lugar de ocurrencia de la presente vulneración.

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA

La legitimación para acudir ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de tutela corresponde indiscutiblemente al titular de los derechos fundamentales que han sido materia de vulneración con ocasión de la acción u omisión de la autoridad.

En este caso, existe legitimación en la causa por activa pues el señor, **KEVIN STEVEN GARZON MUÑOZ**, quien actúa en nombre propio, instaura acción de tutela, tras considerar que han vulnerado su derecho fundamental al goce y uso de los bienes públicos.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CIVIL MUNICIPAL

Igualmente, legitimación por pasiva respecto de la entidad accionada por cuanto es contra quien se reclama la protección del derecho fundamental presuntamente vulnerado.

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde establecer si en el presente caso, procede la tutela si existe vulneración al derecho fundamental a goce y uso de los bienes públicos del señor **KEVIN STEVEN GARZON MUÑOZ**.

LA ACCIÓN DE TUTELA.

El artículo 86 de la Constitución Política y los Decretos Reglamentarios 2591 y 306 de 1.992, establecen que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar la protección inmediata de sus derechos constitucionales y fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por un particular en los casos expresamente señalados en las citadas disposiciones.

Así mismo debe señalarse que la acción de tutela es un procedimiento de carácter específico, autónomo, directo y sumario, pues el artículo 6 del Decreto 2591 de 1.991, consagra que la acción de tutela no procede cuando existen otros mecanismos de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Sobre el argumento antes expuesto la Corte Constitucional ha tenido a bien señalar:

“(...) La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que la acción de tutela es un mecanismo de naturaleza subsidiaria y residual destinado a proteger los derechos fundamentales. Esa caracterización implica que, si existe medio de defensa judicial a disposición del interesado, la tutela no puede ser utilizada para sustituirlo o para desplazar a los jueces ordinarios en el ejercicio de sus funciones propias. El artículo 86 de la Constitución Política es claro al señalar que la tutela no procede cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que sea utilizada como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

En efecto, si en el ordenamiento jurídico se prevé otro medio de defensa judicial para lograr la protección pretendida, la acción de tutela no puede desplazarlo, ya que no es el escenario propio para discutir cuestiones que deben ser debatidas ante los estrados de las jurisdicciones ordinarias. No obstante, la jurisprudencia ha señalado que el medio judicial de defensa ha de ser idóneo para alcanzar una protección cierta, efectiva y concreta del derecho fundamental amenazado o vulnerado, lo cual implica que tenga la aptitud suficiente para que a través de él se restablezca el derecho vulnerado o se proteja su amenaza”. Sentencia T-252 de 2005 M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

Subsidiariedad de la acción de tutela

“El ordenamiento jurídico ha previsto mecanismos de protección diferenciados según si se invoca la amenaza o vulneración de un derecho fundamental o de un derecho colectivo. En el primer caso –a menos que exista un procedimiento judicial idóneo y eficaz- el afectado dispone de la acción de tutela, según lo establece el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CIVIL MUNICIPAL

1991. En el segundo caso, la persona afectada tiene a su alcance la acción popular, conforme lo dispone el artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998.

“Con fundamento en ello, esta Corte ha sostenido, como regla general, que la acción tutela no procede para la protección de derechos colectivos¹, ya que para su amparo la Constitución Política ha dispuesto las acciones populares². No obstante, como hipótesis excepcional, ha reconocido la procedencia de la acción de tutela cuando la afectación a un derecho colectivo, como el medio ambiente sano, implica una amenaza cierta o una vulneración a un derecho fundamental³.

“A fin de delimitar el alcance de la regla vigente en la materia, este Tribunal estima pertinente (i) referirse a la naturaleza y alcance de la acción popular con el propósito de precisar su pertinencia para examinar cuestiones como las propuestas en esta oportunidad. Seguidamente, con el objeto de mostrar que la jurisprudencia de la Corte no ha establecido reglas absolutas de procedencia de la acción de tutela cuando al mismo tiempo se afectan derechos colectivos, la Sala (ii) resumirá el alcance de los pronunciamientos de este Tribunal en los que se han establecido, de una parte, criterios materiales de procedibilidad de la acción de tutela cuando exista una relación entre derechos colectivos y fundamentales -juicio material de procedencia- y, de otra, criterios para juzgar la eficacia de la acción popular luego de la promulgación de la Ley 472 de 1998 -juicio de eficacia-. Por último, (iii) se aplicarán tales juicios al caso concreto a fin de evaluar si se cumple o no el requisito de procedibilidad de la acción de tutela.

a. Las acciones populares

“Las acciones populares no eran ajenas al ordenamiento jurídico colombiano previo a la Constitución de 1991⁴, por cuanto estaban consagradas en los artículos 1005 y ss. y 2358 y ss. del Código Civil⁵. Sin embargo, el artículo 88 Superior les otorgó un estatus constitucional y, con ello, “buscó ampliar el campo propio de esta clase de acciones como “un paso fundamental en

¹ Sentencias SU-1116 de 2001.

² Artículo 88 de la Constitución Política: “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 pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella...”.

³ En la Sentencia SU-1116 de 2001, se sostuvo lo siguiente: “si la afectación de un interés colectivo implica también la vulneración o amenaza de un derecho fundamental del peticionario, entonces la acción de tutela es procedente, y prevalece sobre las acciones populares, y se convierte en el instrumento idóneo para el amparo de los derechos amenazados”.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-028 de 1993, T-437 de 1992 y T-254 de 1993, entre otras.

⁵ **Artículo 1005 del Código Civil:** La municipalidad y cualquiera persona del pueblo tendrá en favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y para la seguridad de los que transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados. Y siempre que a consecuencia de una acción popular haya de demolerse o enmendarse una construcción, o de resarcirse un daño sufrido, se recompensará al actor, a costas del querellado, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cueste la demolición o enmienda, o el resarcimiento del daño; sin perjuicio de que si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria, se adjudique al actor la mitad. **Artículo 2358.** Las acciones para la reparación del daño proveniente de delito o culpa que puedan ejercitarse contra los que sean punibles por el delito o la culpa, se prescriben dentro de los términos señalados en el Código Penal para la prescripción de la pena principal. Las acciones para la reparación del daño que puedan ejercitarse contra terceros responsables, conforme a las disposiciones de este capítulo, prescriben en tres años contados desde la perpetración del acto. **Artículo 2359.** Por regla general se concede acción en todos los casos de daño contingente, que por imprudencia o negligencia de alguno amenace a personas indeterminadas; pero si el daño amenazare solamente a personas determinadas, sólo alguna de éstas podrá intentar la acción.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CIVIL MUNICIPAL

el desarrollo de un nuevo derecho solidario, que responda a nuevos fenómenos de la sociedad como es el daño ambiental”⁶.

“La Ley 472 de 1998, establece en su artículo 2 que el objeto de la acción popular consiste en evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible. Conforme a lo anterior, su finalidad consiste en la protección de un tipo especial de derechos e intereses. Según la Corte, corresponden “a derechos o bienes indivisibles, o supraindividuales, que se caracterizan por el hecho de que se proyectan de manera unitaria a toda una colectividad, sin que una persona pueda ser excluida de su goce por otras personas”⁷. En esa dirección, al tratarse de intereses “supraindividuales e indivisibles (...) exigen una conceptualización y un tratamiento procesal unitario y común, pues la indivisibilidad del objeto implica que la solución de un eventual litigio sea idéntica para todos”⁸.

“La acción popular a pesar de que su objeto, según lo define el artículo 88 de la Carta y la Ley 472 de 1998, consiste en la protección de derechos colectivos tiene, además, cuando estén relacionados estrechamente con aquellos, la aptitud de amparar posiciones iusfundamentales. Es precisamente por ello que un instrumento como la acción de tutela ha sido reconocido, en hipótesis excepcionales, como un medio de protección de derechos colectivos al paso que en el curso de las acciones populares han terminado por ampararse también derechos fundamentales.

“Del objeto de protección de las acciones populares se desprenden, al mismo tiempo, criterios especiales de legitimación. Así, el artículo 12 de la referida Ley 472, establece una regla de legitimación ampliada permitiendo que cualquier persona natural o jurídica, organizaciones de diferente naturaleza y algunas autoridades públicas interpongan la acción. En ese sentido, el Consejo de Estado ha señalado “que la titularidad es del colectivo y no de la suma de cada uno de los derechos individuales... el interés le asiste a todo el grupo, cualquiera de ellos está legitimado para ejercer su derecho de acción representado a las otras personas igualmente afectadas”⁹.

“Su finalidad no solo es preventiva, sino también restitutoria¹⁰, ya que puede dirigirse a que las cosas vuelvan a su estado anterior al momento de vulneración y si no procede la restitución, a que se ordene la indemnización por el daño ocasionado.

“A estos rasgos generales de la acción se unen varias disposiciones especiales que muestran que el juez popular cuenta con suficientes posibilidades de actuación para (i) proteger los derechos reclamados, (ii) promover, en un escenario de amplia deliberación, la realización de acuerdos para enfrentar las causas de la violación de los derechos (pacto de cumplimiento) y (iii) adelantar actividades probatorias de alta complejidad¹¹, en caso de ser necesario. En adición a ello, el tiempo aproximado para el trámite de una acción popular de acuerdo con los términos fijados en la ley y a su condición de acción prevalente, es relativamente reducido.

“En cuanto a las facultades del juez popular, el Consejo de Estado y esta Corte, han sostenido que “está investido de amplias facultades, derivadas de la autonomía procesal que ostenta la

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-437 de 1992. Ver también C-215 de 1999, C-377 de 2002, C-459 de 2004, C-511 de 2004 y C-622 de 2007.

⁷ Sentencia C-569 de 2004.

⁸ Sentencia C-569 de 2004.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 28 de marzo de 2014. Expediente número: AP-25000-23-27-000-2001-90479-01.

¹⁰ Ver art. 2 de la Ley 472 de 1998.

¹¹ Por ejemplo, el artículo 32 de la Ley 472 de 1996 establece las reglas sobre la prueba pericial.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CIVIL MUNICIPAL

acción popular y de la finalidad que ésta busca, que no es otra que la protección de los derechos de la comunidad”¹². De manera tal que puede decretar medidas cautelares de diferente naturaleza, no solo con fundamento en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998¹³, sino también con apoyo en los artículos 229 y 230 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

CASO BAJO ESTUDIO

El accionante **KEVIN STEVEN GARZON MUÑOZ**, solicita la protección del derecho colectivo al goce y uso de los bienes públicos, por lo anterior busca que sea entregado el beneficio de categoría para el pago de peaje ubicado en el kilómetro 0+800 vía Fontibón Mosquera, en un menor tiempo posible, por cuanto le fue asignada cita hasta el 31 de julio de 2023, lo cual según manifiesta lo perjudica económicamente en sus gastos de familia, al tener que transitar diariamente por el peaje para dirigirse a Bogotá su sitio de trabajo.

De la situación fáctica planteada por el actor, se pone en evidencia que en el sub lite se discuten **derechos colectivos**, teniendo en cuenta que el agravio imputado, además de la presunta ofensa según los hechos de la demanda al derecho fundamental al mínimo vital y al de su familia, se afecta a toda una comunidad, razón por la cual el mecanismo idóneo para hacer cesar el agravio imputado lo es la **acción popular** que en desarrollo de los mandatos constitucionales se encuentra regulada en la Ley 472 de 1.998, como bien se expone en el precedente jurisprudencial.

Por otra parte, al examinar sobre el agravio a la vida del accionante y de su núcleo familiar, este no se encontró probado.

Siguiendo los derroteros trazados por la H. Corte Constitucional en las sentencias en mención, es preciso destacar que la orden que debe dar el juez de tutela debe limitarse a proteger los derechos fundamentales del actor, y en manera alguna a proteger los derechos e intereses colectivos, que deben ser tutelados mediante el mecanismo constitucional precitado (acción popular) y no por medio de tutela.

Finalmente, no se evidencia un perjuicio irremediable toda vez que el accionante *tiene la carga de precisar los motivos fundados por los que se configura el perjuicio*

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 28 de marzo de 2014. Expediente número: AP-25000-23-27-000-2001-90479-01.

¹³ Artículo 25 de Ley 472 de 1996: “Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes: a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando; b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado; c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas; d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo. Parágrafo 1o. El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso. Parágrafo 2o. Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado”.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CIVIL MUNICIPAL**

irremediable pues la sola aseveración de su ocurrencia probable resulta insuficiente como sustento de la procedencia de la acción.

Como consecuencia de lo anterior, resulta forzoso concluir la improcedencia de este mecanismo constitucional para acoger las peticiones del accionante.

En mérito de lo expuesto el **JUZGADO CIVIL MUNICIPAL DE MOSQUERA CUNDINAMARCA**, Administrando Justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela promovida por el señor **KEVIN STEVEN GARZON MUÑOZ** contra **CONCESIONES CCFC SAS**, conforme las consideraciones precedentemente expuestas.

SEGUNDO: NOTIFIQUESE la presente decisión, **VIA CORREO ELECTRONICO** al accionante, como a la accionada. De no ser posible utilícese el medio más expedito.

TERCERO: REMITIR las diligencias de no ser impugnada la presente decisión a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión. Ofíciense.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**ASTRID MILENA BAQUERO GUTIERREZ.
JUEZA**

Firmado Por:
Astrid Milena Baquero Gutierrez
Juez

Juzgado Municipal
Civil 000
Mosquera - Cundinamarca

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **318ec9a1103e7d9bf04eaa2d14e5f198c9a3672154ca9805628a00f8fc9ca36f**

Documento generado en 08/08/2022 01:26:02 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>