



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SOGAMOSO

Sogamoso, catorce (14) de julio de dos mil dieciséis (2016).

REF: Acción Popular
Demandante: Personería Municipal de Tibasosa
Demandados: Municipio de Tibasosa y miembros del Consorcio Solarte Solarte
RADICACION: 15693-33-31-001-2010-00446-00

En razón de la creación del Circuito Judicial Administrativo de Sogamoso, ordenada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo No. PSAA15-10449 de 31 de diciembre de 2015, este despacho judicial decide avocar el conocimiento del proceso de la referencia y, en consecuencia, procede a resolver el fondo del asunto.

I. ANTECEDENTES

1.- La acción

Procede el despacho a dictar sentencia para resolver en primera instancia la demanda de acción popular que ha dado origen al presente proceso, instaurada por el Personero Municipal de Tibasosa en contra del Municipio de Tibasosa y los miembros del Consorcio Solarte Solarte, por la presunta vulneración de los derechos colectivos relacionados con (i) la seguridad y salubridad públicas, (ii) el goce de un ambiente sano, (iii) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y (iv) la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

2. - Pretensiones¹

Solicita el actor popular que se protejan los derechos colectivos antes mencionados y, en consecuencia, se ordene al Municipio de Tibasosa dar cumplimiento a los compromisos pactados con la comunidad los días 19 de mayo y 23 de junio de 2010, entre ellos, el suministro de la tubería para la construcción del alcantarillado de la Vereda Peña Negra – Sector Germania de esa localidad.

¹ Folio 5.

3.- Fundamentos fácticos²

Los hechos que sustentan las anteriores pretensiones se resumen de la siguiente manera:

Señaló el actor popular que la Secretaría de Planeación del Municipio de Tibasosa autorizó un relleno sanitario en los lotes de propiedad del señor Antonio Sarmiento y otros, ubicados en la Vereda Peña Negra – Sector Germania de esa localidad, lo que generó daños en las viviendas aledañas y frecuentes inundaciones, por la ausencia de drenajes.

Relató que el 18 de mayo de 2010 la comunidad afectada radicó un derecho de petición en la Personería Municipal de Tibasosa, solicitando la intervención de dicho funcionario para la suspensión de las licencias otorgadas, el manejo de las aguas lluvias y la construcción de un muro de contención; al que se le dio respuesta el 15 de junio siguiente citando a los interesados a una audiencia de conciliación el día 23 del mismo mes y año.

Expuso que el 19 de mayo de 2010 se efectuó una visita al lugar de los hechos y en la misma se logró un acuerdo entre el Consorcio Solarte & Solarte (Contratistas de la Concesión BTS), la Administración Municipal de Tibasosa (Secretaría de Obras Públicas y Planeación Municipal) y los propietarios de los predios, el cual consistió en lo siguiente:

- La Secretaría de Planeación Municipal se comprometió a otorgar permiso para la intervención de la vía, con el fin de ejecutar la obra del alcantarillado.
- El Secretario de Obras Públicas de Tibasosa se comprometió a que se construiría una red de alcantarillado para recoger las aguas lluvias, consistente en tres sumideros e instalación de tubería en 255 metros lineales de novaford 16.2 pulgadas.
- El consorcio Solarte & Solarte aportaría el total de la mano de obra, además solicitó que una persona de la Administración Municipal estuviera en la fase de ejecución.
- Los propietarios de los predios rellenados asumirían el 50% de la tubería, es decir 125 metros lineales, y el Municipio de Tibasosa el otro 50% de la tubería requerida para la construcción del alcantarillado que desembocaría en un canal de aguas negras ubicado cerca al sector.
- Finalmente, se estipuló que los trabajos se iniciarían una vez la tubería fuera comprada.

Afirmó que en la diligencia de conciliación celebrada el 23 de junio de 2010, además, se pactó que los propietarios de los predios objeto del relleno darían solución a la canalización de aguas a más tardar el primero de agosto de ese año, siempre y cuando el Municipio de Tibasosa hubiere cumplido con el suministro del material necesario para la canalización de las mismas. También se acordó nombrar una comisión evaluadora para verificar los daños causados a los propietarios de los predios aledaños a los rellenos, a efectos de realizar la correspondiente negociación.

Indicó que los propietarios de los predios rellenados suministraron el 50% de la tubería desde el mes de junio de 2010, pero hasta la fecha de presentación de la demanda el Municipio de Tibasosa no había hecho lo propio, razón por la que mediante oficio No. 342 PMT de 3 de agosto siguiente requirió al Secretario de Obras Públicas, funcionario que a su vez ofició a la Secretaría de Contratación.

² Fólios 1 – 4.

II. ACTUACION PROCESAL

La demanda fue repartida el 25 de noviembre de 2010³ y admitida por el Juzgado Segundo Administrativo de Santa Rosa de Viterbo mediante auto de 1º de diciembre siguiente, ordenando notificar a la entidad territorial demandada⁴.

Con auto de 6 de abril de 2011 se ordenó la vinculación de los miembros del Consorcio Solarte & Solarte como parte accionada⁵ y el 25 de mayo siguiente se dispuso su notificación⁶.

El 6 de noviembre de 2014 se declaró fallida la audiencia de pacto de cumplimiento⁷ y el 3 de diciembre siguiente se decretaron las pruebas del proceso⁸.

Posteriormente, mediante providencia de fecha 21 de septiembre de 2015 se dio traslado para alegar de conclusión⁹.

Finalmente, el proceso fue repartido al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sogamoso el 4 de febrero de 2016¹⁰ e ingresó al Despacho el 24 de mayo de este mismo año¹¹.

1.- Razones de la defensa.

1.1.- Municipio de Tibasosa¹².

El apoderado del ente territorial enjuiciado se opuso a las pretensiones de la demanda, indicando que el actor popular omitió señalar que, previo a la expedición del permiso para la intervención de la vía, debía darse cumplimiento a los requisitos contemplados en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, así como en el Decreto 564 de 2006, para la expedición de licencias urbanísticas de intervención y ocupación del espacio público, exigencias que, según su dicho, a la fecha de la contestación de la demanda no habían sido cumplidas.

Además planteó las siguientes **excepciones**:

- "INEXISTENCIA DEL DAÑO CONTINGENTE NI VIOLACIÓN DERECHOS COLECTIVOS AL ACCESO A LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS, EL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y REALIZACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES Y EIFICACIONES (SIC) Y DESARROLLOS URBANOS"¹³.

Señaló que el actor popular no aportó pruebas que demuestren los daños causados y únicamente realizó interpretaciones y observaciones. Expuso que, por el contrario, el Municipio de Tibasosa procedió a realizar las gestiones necesarias para la compra de la tubería, celebrando el contrato No. 015 del 19 de noviembre de 2010,

³ Folio 24.

⁴ Folios 26 y 27.

⁵ Folio 80.

⁶ Folio 88.

⁷ Folio 217 y vuelto.

⁸ Folios 239 – 240.

⁹ Folio 276.

¹⁰ Folio 280.

¹¹ Folio 287.

¹² Folios 37 – 46.

¹³ Mayúsculas en el texto original.

cuyo objeto fue la "COMPRA DE TUBERÍA DE 16" PVC PARA LA LÍNEA DE ALCANTARILLADO PLUVIAL EN EL SECTOR LA GERMANIA (CALLE DEL VAMPIRO)".

- "INHADECUA (SIC) ACCIÓN"¹⁴

Precisó que, teniendo en cuenta los hechos de la demanda, en este caso se ha debido formular una acción de grupo, por cuanto se pide la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados a los dueños de los predios aledaños al relleno y porque igualmente los afectados conforman un número plural de personas, exigencia de la ley para la interposición de esta acción.

- "FALTA DE CONFORMACIÓN DE LITISCONSORCIO NECESARIO"¹⁵

Sostuvo que, con el fin de evitar futuras nulidades, se debe vincular al proceso al Consorcio Solarte & Solarte, pues, en su concepto, fue el relleno que éste realizó, el volumen de tierra utilizado, la falta de previsión de las condiciones ambientales y la ausencia de drenajes necesarios, lo que ha causado los daños a los vecinos del sector.

1.2.- Luis Fernando Solarte Viveros, Diego Alejandro Solarte Viveros y Gabriel David Solarte Viveros (Sucesores de Luis Héctor Solarte Solarte – Ex miembro del Consorcio Solarte & Solarte)¹⁶.

Su apoderado se opuso a la prosperidad de las pretensiones, aseverando que el Consorcio no violó derecho colectivo alguno, por cuanto se limitó a rellenar un predio privado, previa solicitud y consentimiento de su dueño, hasta el volumen permitido en la licencia ambiental del proyecto Briceño – Tunja – Sogamoso, concedida por el Ministerio de Ambiente.

Explicó que en este caso se configura un hecho superado, por cuanto, si bien el Municipio de Tibasosa entregó de manera tardía la tubería pactada, lo cierto es que con dichos elementos el Consorcio construyó la red de alcantarillado, eliminando con ello el peligro de inundación de los predios aledaños y la amenaza que pesaba sobre los derechos colectivos invocados.

1.3.- C.S.S. Constructores S.A.¹⁷

Su representante legal judicial solicitó que se nieguen las pretensiones en contra de su prohijada, con base en la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto fue vinculada como cesionaria de los derechos sucesorales de los herederos de Luis Héctor Solarte Solarte, ex miembro del Consorcio Solarte & Solarte, ya fallecido; sin embargo, indica que tales herederos no cedieron a su representada derechos sobre el citado Consorcio, sino únicamente los que podían corresponderles sobre maquinaria, equipo, acciones, cuentas por cobrar y otros de propiedad del causante.

De conformidad con lo antes expuesto, señaló que C.S.S. Constructores S.A. no pasó a ser miembro del Consorcio en virtud de una cesión, por lo que no puede ser

¹⁴ Original en mayúsculas.

¹⁵ Ídem

¹⁶ Folio 151 y vuelto.

¹⁷ Folio 175 y vuelto.

llamada a responder por la eventual amenaza o violación de los derechos colectivos invocados por el actor popular.

1.4.- Carlos Alberto Solarte Solarte¹⁸.

El apoderado reiteró los argumentos expuestos en la contestación de demanda que presentó en favor de los herederos de Luis Héctor Solarte Solarte (Luis Fernando, Diego Alejandro y Gabriel David Solarte Viveros).

1.5.- Luis Fernando Solarte Marcillo¹⁹.

Nuevamente, el apoderado reiteró los argumentos expuestos en la contestación que presentó en favor de los herederos de Luis Héctor Solarte Solarte (Luis Fernando, Diego Alejandro y Gabriel David Solarte Viveros).

1.6.- María Victoria Solarte Daza (Heredera de Luis Héctor Solarte Solarte)

Mediante auto de 7 de mayo de 2014 se ordenó su emplazamiento²⁰ y el edicto correspondiente²¹ fue publicado a través de la Emisora de la Policía Nacional el 21 de mayo de ese mismo año²².

Aunque la señora Solarte Daza no concurrió al proceso, el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Duitama, Despacho que para esa época tenía a su cargo el trámite, se abstuvo de nombrarle un Curador Ad – litem para que la representara. No obstante lo anterior, con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado, esta instancia judicial no advierte la configuración de nulidad procesal alguna.

En efecto, en providencia del 25 de septiembre de 2013²³ la Sección Tercera del Consejo de Estado, en pleno, estableció que los Consorcios se encuentran facultados para hacerse presentes en los procesos judiciales por medio de sus representantes. Veamos:

*“Sin embargo, a juicio de la Sala, en esta ocasión debe retomarse el asunto para efectos de modificar la tesis jurisprudencial que se ha venido siguiendo y, por tanto, debe puntualizarse que si bien las uniones temporales y los consorcios no constituyen personas jurídicas distintas de quienes integran la respectiva figura plural de oferentes o de contratistas, lo cierto es que además de contar con la aptitud para ser parte en el correspondiente procedimiento administrativo de selección de contratistas –comoquiera que por ley cuentan con capacidad suficiente para ser titulares de los derechos y obligaciones derivadas tanto de los procedimientos administrativos de selección contractual como de los propios contratos estatales–, también se encuentran facultados para concurrir a los procesos judiciales que pudieren tener origen en controversias surgidas del mencionado procedimiento administrativo de selección de contratistas o de la celebración y **ejecución del contrato estatal respectivo** –legitimatío ad processum–, por intermedio de su representante”²⁴.*

Así las cosas y considerando que el Señor Carlos Alberto Solarte Solarte, representante del Consorcio Solarte & Solarte, dio contestación a la demanda que

¹⁸ Folio 207.

¹⁹ Folio 212.

²⁰ Folio 172.

²¹ Folio 174.

²² Folio 186.

²³ Expediente con radicación número: 25000232600019971393001

²⁴ Subraya y negrilla fuera del texto original.

originó este proceso, el Despacho considera innecesario que la señora María Victoria Solarte Daza, como heredera de Luis Héctor Solarte Solarte, presentara escrito de contestación.

2.- Alegatos de conclusión

2.1.- En la oportunidad procesal correspondiente, el **apoderado de Carlos Alberto Solarte Solarte y de los sucesores de Luis Héctor Solarte Solarte (Luis Fernando, Diego Alejandro y Gabriel David Solarte Viveros, así como de Luis Fernando Solarte Marcillo)** solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda, por cuanto sus defendidos en ningún momento violentaron derechos de rango colectivo. Además reiteró que en el presente caso se configuró un hecho superado, por cuanto el Consorcio culminó exitosamente la construcción de la red de alcantarillado, circunstancia que fue evidenciada por la Personería del Municipio de Tibasosa en oficios radicados los días 13 de enero y 2 de septiembre de 2015.

2.2.- El actor popular, el apoderado del Municipio de Tibasosa, el apoderado de CSS Constructores S.A. y la Agente del Ministerio Público guardaron silencio.

III. CONSIDERACIONES

1.- El problema jurídico

En principio, correspondería al Despacho determinar si el Municipio de Tibasosa y los miembros del Consorcio Solarte & Solarte vulneraron los derechos colectivos relacionados con (i) la seguridad y salubridad públicas, (ii) el goce de un ambiente sano, (iii) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y (iv) la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, como consecuencia de la omisión en el suministro de una tubería para la construcción del alcantarillado de la Vereda Peña Negra – Sector Germania de esa localidad.

Sin embargo, atendiendo las manifestaciones efectuadas en los escritos de contestación por los apoderados del Municipio de Tibasosa, del señor Carlos Alberto Solarte Solarte y de los herederos de Luis Héctor Solarte Solarte, previamente, será necesario establecer si en el presente caso se acreditaron los supuestos requeridos para declarar la existencia de un hecho superado por carencia actual de objeto.

2.- De las excepciones propuestas

2.1.- La denominada "**INEXISTENCIA DEL DAÑO CONTINGENTE NI VIOLACIÓN DERECHOS COLECTIVOS AL ACCESO A LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS, EL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y REALIZACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES Y EIFICACIONES (SIC) Y DESARROLLOS URBANOS**", propuesta por el apoderado del Municipio de Tibasosa, no constituye propiamente una excepción de fondo, sino más bien una oposición, entendida ésta como la conducta mediante la cual la parte demandada niega la *causa petendi* de la demanda; argumentos que necesariamente serán objeto de análisis al momento de abordar el estudio de fondo del asunto.

2.2.- Ahora bien, en lo que respecta a la excepción de "**INHADECUA (SIC) ACCIÓN**", propuesta de igual manera por el apoderado del ente territorial enjuiciado, se encuentra que no está llamada a prosperar, como quiera que si bien

es cierto de la lectura sistemática de la demanda se aprecia que el actor popular actúa a nombre de los habitantes del Sector "Germania" y que, según su dicho, son varios los daños sufridos por ésta comunidad derivados en su totalidad de la ausencia de un sistema de drenaje en el lote objeto del relleno, en ningún caso el libelista cuantifica dichos perjuicios ni solicita su pago, requisitos indispensables para la procedencia de la acción de grupo²⁵.

Por el contrario, en el acápite de pretensiones de la demanda el libelista solicita únicamente amparar y restablecer los derechos colectivos invocados como violados, ordenando al Municipio de Tibasosa dar cumplimiento a los compromisos adquiridos los días 19 de mayo y 23 de junio de 2010, consistentes en el suministro de una tubería con miras a la construcción de la obra de alcantarillado.

Ahora, es importante precisar que en el libelo introductorio quedó claro que se solicitaba al ente territorial el cumplimiento de los compromisos "que se deban tener para construir el alcantarillado"²⁶, lo que implica que aquellos numerales de los acuerdos firmados en las fechas antes referenciadas, que no tengan como fin la construcción de la obra requerida, por no estar destinados a contrarrestar la violación de los derechos colectivos invocados, escapan al conocimiento de la acción que hoy nos ocupa.

Así las cosas, se encuentra que, contrario a lo afirmado por el apoderado del Municipio de Tibasosa, la demanda no persigue el reconocimiento y pago de unos perjuicios originados de un hecho común, pretensión exclusiva de la acción de grupo, sino que persigue el cumplimiento de unos compromisos dirigidos a la construcción de una red de alcantarillado, cuya finalidad es evitar que la comunidad vecina continúe soportando continuas inundaciones y problemas de orden sanitario, siendo esta una pretensión natural de la acción popular, por cuanto, de contera, implica restablecer los derechos de carácter colectivo invocados como violados.

2.3.- Por sustracción de materia no se hará ningún pronunciamiento frente a la excepción de "**FALTA DE CONFORMACIÓN DE LITISCONSORCIO NECESARIO**", propuesta en la contestación presentada por el apoderado del Municipio de Tibasosa, por cuanto con auto de 6 de abril de 2011 se ordenó la vinculación de los miembros del Consorcio Solarte & Solarte como parte accionada²⁷.

2.4.- Finalmente, con relación a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el representante legal judicial de CSS Constructores S.A.,

²⁵ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, sentencia del 16 de abril de 2007, radicado No. 25000-23-25-000-2002-00025-02. *"De modo que las acciones de grupo se enderezan a resarcir un perjuicio ocasionado a un número plural de personas, que la ley fijó en un mínimo de veinte. Se trata, entonces, de acciones de naturaleza eminentemente indemnizatoria la cuales se configuran a partir de la preexistencia de un daño que se busca reparar pecuniariamente y en forma individualizada, para todos aquellos que se han visto afectados. Es decir, por medio de las acciones de grupo un conjunto de personas que hayan sufrido daños en condiciones uniformes respecto de una misma causa, pueden demandar la satisfacción de sus intereses individuales o subjetivos para que se les reconozca una indemnización que les repare los perjuicios padecidos.*

Como el fin, móvil o motivo de la acción de grupo está constituido por la posibilidad de obtener, a través de un mismo proceso, la reparación del daño que ha sido causado a una pluralidad de personas -mínimo de 20, con un mismo hecho o varios hechos siempre que constituyan causa común, debe ser ejercida con la exclusiva pretensión de reconocimiento y pago de los perjuicios". (El subrayado es nuestro.)

²⁶ Folio 5.

²⁷ Folio 80.

se encuentra que respecto a esta figura jurídica, en providencia del 13 de febrero de 2015, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo indicó que:

“Constituye un presupuesto procesal para obtener decisión de fondo y sobre ella se ha dicho que “La legitimación material en la causa activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado” Sobre la legitimación en la causa, la Sala se ha referido a la existencia de una legitimación de hecho, cuando se trata de una relación procesal que se establece entre quien demandada y el demandado y que surge a partir del momento en que se traba la litis, con la notificación del auto admisorio de la demanda y, por otra parte, habla de una legitimación material en la causa, que tiene que ver con la participación real de las personas en el hecho que da origen a la interposición de la demanda, independientemente de que hayan sido convocadas al proceso”²⁸.

A partir de lo anterior, se hace necesario verificar las circunstancias de orden fáctico y jurídico que motivaron la vinculación de C.S.S. Constructores S.A. como sucesor procesal del señor Luis Héctor Solarte Solarte, a fin de corroborar si la citada sociedad se encuentra legitimada de hecho y materialmente en el presente proceso.

En ese orden de ideas, se observa que en autos del 6 de abril y 25 de mayo de 2011 se ordenó vincular al Consorcio Solarte & Solarte como parte accionada en la presente acción, así mismo, se ordenó realizar la correspondiente notificación a cada uno sus integrantes²⁹.

Posteriormente, el apoderado de Carlos Alberto Solarte Solarte – integrante del Consorcio- interpuso recurso de reposición contra auto del 6 de abril de 2011 que dispuso la vinculación de los integrantes de esta asociación, por cuanto el señor Luis Hector Solarte Solarte, también integrante, había fallecido el día 14 de mayo de 2012³⁰.

Dicho recurso fue resuelto en auto del 31 de julio de 2013, confirmando la providencia recurrida e integrando a la parte pasiva del presente proceso con los sucesores procesales del señor Luis Héctor Solarte Solarte³¹.

Así las cosas y para efectos de determinar los sucesores procesales del causante, en auto del 9 de octubre de 2013 se ordenó oficiar al Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Zipaquirá – Cundinamarca, para que remitiera certificación en la que se indicara nombre y dirección de las personas que actúan como cónyuge, albacea con tenencia de bienes, herederos o el correspondiente curador del señor Luis Héctor Solarte Solarte, dentro del proceso de sucesión 2013-00084³².

Frente a la anterior solicitud, el citado Juzgado en oficio del 19 de diciembre de 2013 informó que dentro de la mencionada sucesión fue reconocido como heredero, entre otros, CSS Constructores S.A., como cesionario de los derechos de Luis Fernando, Diego Alejandro y Gabriel David Solarte Viveros, de Luis Fernando Solarte Marcillo y de María Victoria Solarte Daza³³.

²⁸ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección C, C.P. Olga Melida Valle de la Hoz, sentencia del 13 de febrero de 2015, radicado No. 25000-23-26-000-1999-02755-01.

²⁹ Folios 80 y 88.

³⁰ Folio 119.

³¹ Folio 125 – 128.

³² Folio 132.

³³ Folios 135 y 136.

Posteriormente, mediante auto del 20 de enero de 2014 se ordenó notificar a cada uno de los enlistados en el oficio proveniente del Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Zipaquirá, entre ellos, a la sociedad CSS Constructores S.A., para que dentro del término establecido para el efecto presentaran escrito de contestación de demanda³⁴.

De lo antes narrado advierte el Despacho que la legitimación de hecho se encuentra plenamente demostrada, por cuanto la sociedad CSS Constructores S.A. fue vinculada al proceso mediante autos del 31 de julio de 2013 y 20 de enero de 2014, en los que se dispuso integrar a la parte accionada los sucesores procesales del señor Luís Héctor Solarte Solarte y ordenar la notificación a los enlistados como herederos en el oficio proveniente del Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Zipaquirá, providencias que fueron informadas por medio de notificación por aviso, tal y como se desprende del folio 169 del expediente.

De otro lado y en lo que respecta a la legitimación material, se observa que el artículo 60 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión expresa del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, dispone:

“Artículo 60.- Sucesión Procesal. Fallecido un litigante o declarado ausente o en interdicción, el procesó continuara con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos, o el correspondiente curador”.

De lo anterior se desprende que solo quienes ostentan alguna de las calidades antes relacionadas, están llamados a ocupar el lugar en el proceso de la persona que ha fallecido, razón por la cual en el presente caso se tuvieron como sucesores procesales a los herederos del *de cuius*.

Sin embargo, se advierte que la sociedad CSS Constructores S.A. fue vinculada como sucesor procesal, en razón a la cesión de derechos herenciales a título singular y oneroso efectuada en su favor por los herederos del señor Luis Héctor Solarte Solarte, tal y como se evidencia de la escritura pública No. 879 del 12 de septiembre de 2013³⁵.

La cesión de derechos herenciales está regulada por los artículos 1967 y 1968 del Código Civil, normas que prescriben lo siguiente:

“ARTICULO 1967. RESPONSABILIDAD DEL CEDENTE DE DERECHO DE HERENCIA. *El que cede a título oneroso un derecho de herencia o legado, sin especificar los efectos de que se compone, no se hace responsable sino de su calidad de heredero o de legatario.*

ARTICULO 1968. OBLIGACIONES Y DERECHOS DEL CESIONARIO. *Si el heredero se hubiere aprovechado de los frutos o percibido créditos, o vendido efectos hereditarios, será obligado a reembolsar su valor al cesionario. El cesionario por su parte será obligado a indemnizar al cedente de los costos necesarios o prudenciales que haya hecho el cedente en razón de la herencia. Cediéndose una cuota hereditaria se entenderá cederse al mismo tiempo las cuotas hereditarias que por el derecho de acrecer sobrevengan a ella, salvo que se haya estipulado otra cosa. Se aplicarán las mismas reglas al legatario”.*

Ahora bien, con relación a la naturaleza y efectos de la venta o cesión de derechos hereditarios, la Corte Suprema de Justicia ha señalado:

³⁴ Folio 138.

³⁵ Folio 182 – CD anexo al expediente.

“Acerca de la naturaleza y efectos de la venta de derechos hereditarios ha dicho la Sala, con cita de Baudry Lacantinerie, que la venta de herencia “es la convención por la cual un heredero cede a cambio de dinero la universalidad de los derechos pecuniarios que resultan para él de la apertura de la sucesión. No es la calidad de heredero la que el vendedor transmite por este contrato; esta calidad es personal e intransmisible, porque no puede depender del que es heredero dar a otro su lugar en la familia y su grado de parentesco. Lo que constituye el objeto de la venta es la masa de los bienes y deudas dejadas por el difunto, la universalidad de su patrimonio activo y pasivo, UNIVERSUM JUS DEFUNCTI, el heredero que ha vendido la herencia, sigue, pues, siendo heredero, pero ha dejado de ser propietario del patrimonio hereditario; el título de heredero permanece indeleble sobre su cabeza, pero el emolumento que de este título dependía, pasa al comprador. El heredero cede todo el emolumento anexo a su calidad de heredero, es decir, todos los bienes que corresponden a la sucesión, con cargo para el cesionario de tomar para sí todo el pasivo del difunto. Esta transmisión hecha en bloque imprime al contrato un carácter aleatorio. El cesionario debe, por los demás, pagar todas las deudas de la sucesión, cumplir todas las obligaciones contraídas por el difunto con cargo a su patrimonio. Debe tomar el lugar pecuniario del cedente, y soportar, como este lo hubiera hecho, si no hubiera cedido sus derechos, todas las cargas que pesan sobre su herencia. Por consiguiente, no puede alegar el cesionario de una herencia que el solo compra los derechos y que no es responsable del pasivo, ya que la herencia es el conjunto de todos los derechos y obligaciones que el causante tenía al tiempo de su fallecimiento”³⁶. (El subrayado es nuestro)

De igual forma, esa Corporación en sentencia de enero 30 de 1970, respecto al tema preciso:

“Celebrada la cesión en esta forma, el cedente conserva su intransmisible calidad de heredero que es de la que responde o no, según que el acto sea oneroso o gratuito respectivamente, pero dicho cedente queda despojado por virtud de la cesión de todo o parte de su derecho patrimonial, el real de herencia”³⁷.

A partir de lo anterior, puede deducirse que la cesión de derechos hereditarios faculta al cesionario para que este pueda hacerse presente en el proceso de sucesión y velar porque le sean efectivamente adjudicados los derechos hereditarios que le han sido cedidos previamente a la realización de la correspondiente partición, lo que de ninguna manera significa que por dicha circunstancia le sea trasladada la calidad de heredero, pues esta permanece incólume en el cedente, debido a que únicamente se cede la titularidad de los bienes patrimoniales del difunto.

En ese orden de ideas, se aprecia que la sociedad C.S.S. Constructores S.A., en efecto, no se encuentra legitimada materialmente por pasiva, por cuanto esta asociación nunca adquirió la calidad de heredero, dado que la misma es intransferible, únicamente adquirió la titularidad de unos derechos hereditarios y, con ello, la posibilidad para hacerse presente en el respectivo proceso sucesorio, máxime cuando se observa que la cesión no se hizo a título universal sino respecto de unos bienes muebles plenamente individualizados.

Distinto fuera si la sociedad C.S.S. Constructores S.A. hubiese adquirido el derecho de herencia a título universal, por cuanto en este caso, aun cuando no adquiere la

³⁶ Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil - Magistrado Ponente Hernán Salamanca. Sentencia del 27 de marzo de 1947, ID: 417877, Publicada en Gaceta Judicial: Tomo LXII No. 2046 – 2047, pag. 109 – 114.

³⁷ Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil - Magistrado Ponente Guillermo Ospina Fernández. Sentencia del 30 de enero de 1970.

calidad de heredero, si estaría llamada a ser sucesor procesal, ya que en el evento descrito el cesionario debe hacerse cargo de todas las deudas con cargo al patrimonio del causante³⁸.

Así las cosas y como quiera que C.S.S. Constructores S.A no cumple ninguna de las calidades descritas en el artículo 60 del Código de Procedimiento Civil para ser considerada sucesor procesal, se declarara la falta de legitimación material en la causa por pasiva de esta persona jurídica, a pesar de evidenciarse que la citada sociedad se encontraba legitimada de hecho, por las razones que ya fueron expuestas.

3.- Características generales de las acciones populares

Conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, las acciones populares consagradas en el primer inciso del artículo 88 de la Constitución Política, reglamentado por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, siempre y cuando éstos actúen en desarrollo de funciones administrativas.

En los términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2, 4 y 9 de la Ley 472 de 1998, los siguientes son rasgos característicos de las acciones populares:

- a).- Su finalidad es la protección de derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- b).- Proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que comporte violación o amenaza a este tipo de derechos.
- c).- Se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos colectivos, o para restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible.
- d).- Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante estas acciones son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como los mencionados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998.
- e).- La titularidad para su ejercicio corresponde a su naturaleza popular, pudiendo ser presentadas por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, y por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 *ibidem*.

4.- Caso concreto

En la presente actuación procesal se alega la existencia de amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos relacionados con (i) la seguridad y salubridad públicas, (ii) el goce de un ambiente sano, (iii) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y (iv) la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de

³⁸ El Consejo de Estado, en auto proferido en el año 2013 dentro del proceso No. 410002331000-2001-01424-02, señaló lo siguiente: "En consecuencia, mediante escritura Pública No. 2963 de agosto 29 de 2011, la cual obra en el expediente, se le adjudicaron al señor Jorge Javier Lozada Barreto todos los derechos de la sucesión intestada del occiso Reinaldo Lozada, entre los cuales se encuentra el proceso de la referencia.

En virtud de lo anterior, se tiene que dentro del asunto sub lite se está en presencia de una sustitución procesal entre el actor fallecido y el señor Jorge Javier Lozada, quien -se insiste- la adquirió a título de compraventa a la madre del fallecido sus derechos herenciales". (El subrayado es nuestro)

manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Visto lo anterior, el despacho entrará a estudiar si en este caso se configuran los supuestos sustanciales para que sea procedente la acción popular, es decir, si existió:

- a) Una acción u omisión de la parte demandada.
- b) Un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana; y
- c) La relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses.

4.1.- Una acción u omisión de la parte demandada.

De la revisión del expediente se advierte que el Consorcio Solarte & Solarte rellenó predios de propiedad de los señores Antonio José Sarmiento, Luz Marina Acevedo, Mercedes Pedraza y Fabiola Pedraza, ubicados en la Vereda Peña Negra Sector Germania del Municipio de Tibasosa³⁹.

Tal y como se advierte del acta de visita efectuada el día 15 de abril de 2010⁴⁰ y de la queja radicada ante la Personería Municipal⁴¹, dicho relleno provocó, entre otras cosas, inundaciones en los predios circundantes, daños estructurales en las casas vecinas, pérdidas de cultivos y problemas de orden sanitario.

Así las cosas y para contrarrestar lo antes narrado, el día 19 de mayo de 2010 se llegó a un acuerdo entre el representante del Consorcio Solarte & Solarte, el Municipio de Tibasosa - representado por el Secretario de Obras Públicas y el Secretario de Planeación Municipal - y los dueños de los predios objeto del relleno, en el que se estableció la construcción de una red de alcantarillado de aguas lluvias consistente en: tres sumideros e instalación de 255 m lineales de tubería Novaford de 16". Para el efecto, se acordó que el Consorcio Solarte & Solarte aportaría la mano de obra total, los propietarios de los predios objeto del relleno aportarían el 50% de la tubería requerida y el Municipio de Tibasosa aportaría el 50% de la tubería restante, correspondiente a 125 m lineales⁴².

Dicho acuerdo fue refrendado en audiencia de conciliación celebrada el día 23 de junio de 2010, en la que se adicionó que se daría inicio a la obra a más tardar el primero de agosto de esa misma anualidad y que, una vez concluida, se nombraría una comisión evaluadora con el fin de verificar los daños originados por el relleno y por la vibrocompactación del mismo⁴³.

Precisado lo anterior, se observa que en la demanda se reprocha al Municipio de Tibasosa el haber incumplido los compromisos adquiridos los días 19 de mayo y 23 de junio de 2010, por cuanto para la fecha de presentación de la demanda, esto es, el 25 de noviembre de 2010, el ente territorial no había hecho entrega de la tubería acordada, por lo que tampoco se había dado inicio a la construcción de la obra, pese a que los propietarios de los predios rellenados habían informado que desde

³⁹ Folio 14.

⁴⁰ Folio 8.

⁴¹ Folio 22.

⁴² Folios 12 y 62.

⁴³ Folios 14 -16 y 63 -65.

el mes de junio de ese mismo año adquirieron el material a su cargo, tal y como obra a folio 18 del expediente.

Sobre el punto se evidencia que, mediante oficio de fecha 4 de agosto de 2010, el Secretario de Obras Públicas de Tibasosa informó al actor popular que remitió al asistente externo de contratación del municipio la documentación solicitada para la elaboración de la correspondiente minuta del contrato de compra de la tubería, aduciendo que dicha operación se pensaba perfeccionar por medio de un contrato de obra y suministro, pero que atendiendo a la necesidad se adelantaría un proceso independiente⁴⁴.

En efecto, para la compra de la citada tubería se celebró el contrato No. 015 del 19 de noviembre de 2010, entre el Municipio de Tibasosa y la empresa FABRIASEO LTDA., cuyo objeto fue la "COMPRA DE TUBERÍA DE 16" PVC PARA LA LÍNEA DE ALCANTARILLADO PLUVIAL EN EL SECTOR GERMANIA (CALLE DEL VAMPIRO)"⁴⁵.

De igual forma se aprecia que a folio 57 del expediente obra informe de supervisión al contrato de suministro CDC No. 015 de 2010, en el que se constata que al día 15 de diciembre de ese mismo año el contratista ya había efectuado la entrega de los materiales acordados al almacenista municipal y que este último, una vez recibió la tubería, hizo entrega de la misma al Secretario de Obras Públicas⁴⁶.

En igual sentido y pese a que el Municipio de Tibasosa ya había adquirido la tubería, se observa que al día 8 de febrero de 2011 no se había dado inicio a la construcción de la obra, por cuanto a folio 61 del expediente obra certificación del Secretario de Planeación y Desarrollo Municipal en la que se constató que para ese momento no había sido expedida la licencia de construcción para la instalación de la red de alcantarillado, debido a que no se habían presentado los diseños pertinentes para su aprobación; diseños que, según el apoderado del ente territorial accionado, debían ser aportados por el Consorcio Solarte Solarte⁴⁷.

También se advierte que solo hasta el día 21 de diciembre de 2011 el Coordinador de Construcción de la Concesión BTS informó a la Secretaria de Planeación y Desarrollo del Municipio de Tibasosa que, a partir de los estudios técnicos aportados por el ente territorial y el levantamiento topográfico realizado por ese concesionario, se realizó la construcción de 5 pozos de inspección, la instalación de 288 m de tubería de 16", con mano de obra aportada por el consorcio, anexando para el efecto registro fotográfico⁴⁸.

Es importante precisar que la anterior información fue refrendada por el Personero Municipal de Tibasosa y el Secretario de Obras Públicas en oficio del 9 de enero de 2015, documento en el que se informó que, a partir de visita realizada al lugar de los hechos, se estableció que:

- *Se instalaron los 255 mts lineales de tubería novaford 16" pulgadas con sus respectivos tres sumideros y tapas correspondientes.*
- *De la misma forma se realiza el mantenimiento de la vía de la entrada del vampiro, en este mismo lugar se construyó la canaleta para recolectar el agua lluvia de la vía nacional que este viene a desembocar a este alcantarillado.*

⁴⁴ Folio 20.

⁴⁵ Folios 52-55.

⁴⁶ Folios 57 -60.

⁴⁷ Folio 43.

⁴⁸ Folios 158 - 160.

- *De esta manera se logra verificar que si se cumplieron los compromisos adquiridos en el acta de fecha 19 de mayo de 2010*⁴⁹.

De igual manera se aprecia a folio 272 del expediente el oficio de fecha primero de septiembre de 2015, suscrito por el Personero Municipal de Tibasosa, en el que se informó que el señor Alirio Pereira Becerra, Presidente de la Junta de Acción Comunal de la Vereda Peña Negra Sector Germania para la época de los hechos, manifestó:

*“El Consorcio Solarte y Solarte realizo las obras de alcantarillado que recoge las aguas de la vía desviándolas al canal de aguas residuales, en cumplimiento de lo pactado con la Personería Municipal, Comunidad y Consorcio Solarte Solarte*⁵⁰.

Finalmente y a modo de resumen, se encuentra que se acreditó la entrega del 50% de la tubería que se encontraba a cargo de la entidad territorial, de conformidad con los acuerdos antes relacionados, y aún más importante, se probó la construcción de la red de alcantarillado requerida, obra que definitivamente tenía la virtualidad de hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos invocados como violados, ya que del estudio del expediente, especialmente del acta de visita del 15 de abril de 2010⁵¹, de la queja radicada ante la Personería del Municipio de Tibasosa⁵² y de los mismos acuerdos que fueron firmados ante las evidentes consecuencias nocivas derivadas de la falta de sistemas efectivos de drenaje en el lote objeto del relleno, quedó claro que sin dicha obra la comunidad circundante se encontraba expuesta, entre otras, a continuas inundaciones y problemas de orden sanitario.

Así las cosas, no hay duda que en el presente caso estamos en presencia de un hecho superado respecto de la amenaza y vulneración de los derechos colectivos cuya protección se invoca. En relación con dicha figura el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

*“Siendo así las cosas, se torna innecesario un pronunciamiento de fondo sobre el caso planteado ya que su resultado sería inocuo. Es decir, al desaparecer los hechos que supuestamente generaron la vulneración a los derechos colectivos invocados, la acción popular pierde su eficacia y, por ende, su justificación constitucional, configurándose en el presente caso un hecho superado que conduce a la carencia actual de objeto*⁵³.

Posteriormente, respecto a la carencia actual de objeto, en el año 2013 la misma Corporación señaló:

*“Al respecto, conviene precisar que la carencia de objeto por haberse superado el hecho vulnerador que originó la acción, se da cuando se comprueba que entre la presentación de ésta y el momento de dictar el fallo cesó la amenaza o vulneración del derecho cuya protección se había solicitado. En tal circunstancia, ya no será necesaria la orden de protección, pero en todo caso, debe el juez declarar que la mencionada amenaza o vulneración existió pero desapareció*⁵⁴.

⁴⁹ Folios 249 y 250.

⁵⁰ Folios 273 y 274.

⁵¹ Folio 8.

⁵² Folio 22.

⁵³ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección A, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, sentencia del 17 de noviembre de 2011, radicado No. 08001-23-31-000-2003-00586-01.

⁵⁴ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, sentencia del 29 de agosto de 2013, radicado No. 25000-23-24-000-2010-00616-01.

En el presente caso se verificó que, antes y durante el trámite de la acción popular, la comunidad aledaña a los predios objeto del relleno debió soportar, entre otras cosas, continuas inundaciones y problemas de orden sanitario; así mismo se probó que la construcción de la red de alcantarillado destinada a dar solución a lo antes narrado, se vio retrasada por la entrega tardía que realizó el Municipio de Tibasosa de la tubería a su cargo, por cuanto el contrato para la adquisición de la misma solo se firmó hasta el día 19 de noviembre de 2010.

Nótese que si bien el 4 de agosto de 2010 el Secretario de Obras Públicas de Tibasosa informó que remitiría ese mismo día al asistente externo de contratación los documentales necesarios para realizar la respectiva compra de la tubería, en ningún momento se indicaron las razones por las cuales, a pesar de la urgencia del caso, solo hasta esa fecha se remitía dicha información.

Otro elemento determinante en la entrega morosa de la obra, fue el trámite correspondiente a la expedición de la licencia de construcción. Al respecto, el apoderado del Municipio de Tibasosa en su escrito de contestación manifestó que la misma no había sido expedida porque no se había dado cumplimiento a lo dispuesto en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, así como al procedimiento regulado por el Decreto 564 de 2006.

Frente a lo anterior, si bien no se estableció a ciencia cierta quien era el encargado de tramitar la citada licencia, no pasa por alto el Despacho que en el respaldo del acta de visita y compromiso del día 19 de mayo de 2010 se dejó una anotación indicando que la Secretaría de Planeación Municipal: *"Se compromete a otorgar permiso para intervención de la vía con el fin de ejecutar las obras indicadas anteriormente ya que es pública y de carácter municipal"*⁵⁵.

Así, en ningún momento se estableció que la expedición de la licencia estaría supeditada al cumplimiento de unas cargas atribuibles al Consorcio Solarte & Solarte o a los propietarios de los lotes y en las actas de acuerdo no se indicó el trámite que debía seguirse para la expedición de la misma.

Las circunstancias antes descritas permiten ratificar que el actuar del ente territorial enjuiciado, en lo que tuvo que ver con la entrega tardía de la tubería y la falta de claridad en la exposición del trámite a seguir para la construcción de la obra, permitió prolongar en el tiempo la afectación a los derechos colectivos de la comunidad tantas veces citada.

En relación con el Consorcio Solarte & Solarte, se advierte que dio cumplimiento a los compromisos adquiridos, esto es, construyó el sistema de drenaje de aguas acordado, tal y como se evidencia en el registro fotográfico obrante en el expediente⁵⁶ y en el informe allegado por el Personero Municipal y el Secretario de Obras Públicas⁵⁷.

Así las cosas, en este caso resulta procedente declarar que existió la vulneración de los derechos colectivos invocados por el actor popular por parte del Municipio de Tibasosa, pero aun así NO se ordenara ninguna medida de protección, por cuanto como ya se explicó, los hechos que originaron la amenaza y violación desaparecieron, circunstancia que ha quedado debidamente acreditada en el expediente⁵⁸.

⁵⁵ Folio 62 vuelto.

⁵⁶ Folios 254 y 255.

⁵⁷ Folio 249.

⁵⁸ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, sentencia del 18 de marzo de 2010, radicado No. 25000-23-25-000-2005-

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Jueza Primera Administrativa del Circuito de Sogamoso, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

V. RESUELVE

PRIMERO.- Declárese la falta de legitimación material en la causa por pasiva de la sociedad C.S.S. Constructores S.A., por las razones que quedaron expuestas.

SEGUNDO.- Declarase que el Municipio de Tibasosa vulneró los derechos colectivos relacionados con (i) la seguridad y salubridad públicas, (ii) el goce de un ambiente sano, (iii) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y (iv) la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes de la Vereda Peña Negra Sector Germania de esa misma localidad.

TERCERO.- No se ordenaran medidas de protección respecto de los derechos colectivos vulnerados, toda vez que las mismas se adoptaron estando en curso la actuación procesal.

CUARTO.- Reconócese personería al Abogado Jhon Jairo Cogua Rodríguez, portador de la T.P. No. 265.641 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar como apoderado del Municipio de Tibasosa, de conformidad con el poder y los documentos obrantes a folios 281 a 286 del expediente.

QUINTO.- Una vez ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor en el sistema de información judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


YOHANA ELIZABETH ALBARRACIN PEREZ
Jueza

00829-01. "En ese orden, al encontrarse probada la vulneración alegada por el actor debió el a quo amparar los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, sin que resultara necesario ordenar medidas para la protección de los mismos".

JUZGADO 1° ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE
SOGAMOSO
SECRETARIA

NOTIFICACIÓN A LA SEÑORA AGENTE DEL
MINISTERIO PÚBLICO

HOY _____ SE NOTIFICO
PERSONALMENTE LA SENTENCIA ANTERIOR A LA SEÑORA
PROCURADORA 178 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA
DELEGADA ANTE ESTE DESPACHO JUDICIAL, IMPUESTA DE
SU CONTENIDO FIRMA

LA PROCURADORA, _____

LA SECRETARIA, *Juan Carlos C.*