



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA UNITARIA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY

San Juan de Pasto, diecisiete (17) de enero de dos mil veintitrés (2023)

MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN POPULAR
RADICACIÓN: 52001 23 33 000 2022 00600 00
DEMANDANTE: FUNDACIÓN JURÍDICA POPULAR DE COLOMBIA
DEMANDADOS: NACIÓN COLOMBIANA - AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI – INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES INCO – INSTITUTO NACIONAL DE VIAS - INVIAS – MINISTERIO DE TRANSPORTE – UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES – UNGRD – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DNP, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO DE NARIÑO, DEPARTAMENTO DEL CAUCA – MUNICIPIO DE PASTO (NARIÑO) – MUNICIPIO DE POPAYA (CAUCA).

VINCULADAS: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, AERONAUTICA CIVIL, MUNICIPIO DE EL BORDO (CAUCA), MUNICIPIO DE ROSAS (CAUCA), MUNICIPIO DE TIMBIO (CAUCA) – MUNICIPIO DE EL BORDO (CAUCA) MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE HACIENDA.

PROVIDENCIA QUE ADMITE DEMANDA

A. LA DEMANDA

1.- La **FUNDACIÓN JURÍDICA POPULAR DE COLOMBIA**, a través de su Representante Legal, el señor abogado **LUIS CARLOS ESPAÑA GÓMEZ**, identificado con C.C nº. 12.979.007, y portador de la T. P nº. 123877 de C.S. de la J, instaura demanda en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, contra la **NACIÓN COLOMBIANA - AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI – INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES INCO – INSTITUTO NACIONAL DE VIAS - INVIAS – MINISTERIO DE TRANSPORTE – UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES – UNGRD – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE**

LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO DE NARIÑO, DEPARTAMENTO DEL CAUCA – MUNICIPIO DE PASTO – MUNICIPIO DE POPAYÁN y por vinculación a la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE, y AERONAUTICA CIVIL**, con el fin que previo los trámites legales previstos para la acción popular y con citación o audiencia del Ministerio Público, se conceda la protección de los derechos e intereses colectivos a la prevención de desastres técnicamente previsibles, movilidad en todo el territorio nacional, construcción de obras de infraestructura con apego a la Ley, moralidad administrativa y los derechos de los usuarios de la vía Panamericana e innominadas que considera como derechos colectivos, vulnerados por la parte demandada.

2.- La demanda fue asignada por reparto y puesta a disposición de este Despacho el día viernes 13 de enero de 2023.

3.- Ahora bien, la demanda cumple con los requisitos mínimos establecidos en la ley, toda vez que el Tribunal, acepta los argumentos esgrimidos por el actor popular, cuando sustenta que prescinde del requisito exigido en el artículo 144 del CPACA; toda vez que efectivamente, existe un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e interese colectivos que invoca.

4. Por otra parte y si bien es cierto, el actor popular no se refirió al tema de la competencia; también lo es que a voces del artículo 16, inciso segundo de la Ley 472 de 1998 que establece: *“Será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda”*. y bajo ese contexto normativo, se tendría que decir que los hechos objeto de la acción popular, si bien se presentaron en el Departamento del Cauca, municipio de Rosas, kilómetro 75, vereda Chontaduro, el actor popular, entabló la demanda ante ésta Corporación; significando entonces que ha elegido el domicilio de unas entidades demandadas pertenecientes al Departamento de Nariño como lo es, el propio Departamento de Nariño y el municipio de Pasto (Nariño); con lo cual se acredita perfectamente la competencia de ésta Corporación para asumir el conocimiento de la demanda en cita.

5. Siendo así, procede el Tribunal a admitir la presente demanda que en ejercicio de la acción popular que trata el artículo 88 de la Constitución Política, reglamentada por la Ley 472 de 1988 formula la **FUNDACIÓN JURÍDICA POPULAR DE COLOMBIA**, contra la **NACIÓN COLOMBIANA - AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI – INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES INCO – INSTITUTO NACIONAL DE VIAS - INVIAS – MINISTERIO DE TRANSPORTE – UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES – UNGRD – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DNP, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO DE NARIÑO, DEPARTAMENTO DEL CAUCA – MUNICIPIO DE PASTO – MUNICIPIO DE POPAYÁN**, no sin antes considerar que por la trascendencia de los hechos que se han presentado y que se narran en la demanda, vincular a entidades del Estado que tienen un interés directo en los resultados del proceso como lo son el **MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO** y los municipios de **ROSAS, TIMBÍO y EL BORDO del DEPARTAMENTO DEL CAUCA** a quienes se ordenará su vinculación en legal forma.

6.- Para tal efecto, y en aras de garantizar la publicidad en el trámite procesal, se informa a las partes, al Ministerio Público y los terceros interesados, que todas las comunicaciones serán dirigidas a través del siguiente canal digital:

des02tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co

B. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

7. El actor popular solicita que se decrete una medida cautelar, en el siguiente sentido:

1. “Ordenar la contratación por URGENCIA MANIFIESTA de la variante TIMBIO-EL ESTANQUILLO, como solución técnica pertinente para asegurar la transitabilidad segura de los usuarios de la vía Panamericana, a nivel de pasajeros y de vehículos de carga, incluyendo tracto mulas, en el trayecto PASTO-POPAYAN, tomando como base los estudios de diseño contratados por la Agencia Nacional de Infraestructura el año pasado, los cuales fueron entregados el 1 de agosto de 2022 por parte de la firma consultora a dicha entidad, según reporte oficial de la entidad en su cuenta de Twitter y lo reportes públicos de su Director ante medios de comunicación, debiendo dicha entidad haber terminado la evaluación de los diseños el 31 de diciembre de 2022, encontrándose dicho proyecto vial en la FASE II.

2. Igualmente, ordenar a la Superintendencia de Transportes coordinar una reunión urgente con las aerolíneas que cubren las rutas Pasto-Bogotá-Pasto; Ipiales-Bogotá-Ipiales y Tumaco-Cali, en orden a coordinar unos precios techos topes para los tiquetes, los cuales no pueden ser transgredidos por las compañías aéreas so pena de ser sancionadas por la entidad de control. De todo lo cual se informará al Tribunal y a la opinión pública, a través de los medios de comunicación”.

8. Pues bien, para resolver lo pertinente, es necesario recordar que el artículo 2ª, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que 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, y al tenor del artículo 9º ibidem, dispone que esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

9. Por su parte, el artículo 17 de la Ley 472 de 1998, faculta al juez competente de la acción popular para adoptar las medidas cautelares necesarias con el objeto de impedir que se produzcan perjuicios irremediables e irreparables, o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos.

10. De esta manera para que proceda una medida cautelar como la solicitada, de conformidad con las referidas disposiciones, se requiere que concurren simultáneamente los siguientes requisitos:

- a) Que exista amenaza o violación de un derecho colectivo y
- b) Que el daño o perjuicio sea irremediable, irreparable o inminente.

11. Así pues, se tiene que en el presente asunto se ha solicitado la protección de los derechos e intereses colectivos a la prevención de desastres técnicamente previsibles, movilidad en todo el territorio nacional, construcción de obras de infraestructura con apego a la Ley, moralidad administrativa, los derechos de los usuarios de la vía panamericana e innominadas, sumado a ello, se ha solicitado como primer punto de la medida cautelar; se ordene la contratación por urgencia manifiesta de la variante Timbío – el Estanquillo, como solución técnica pertinente para asegurar la transitabilidad segura de los usuarios de la Vía Panamericana, a nivel de pasajeros y de vehículos de carga, incluyendo tracto mulas en el trayecto Pasto – Popayán, tomando como base los estudios de diseño contratados por la Agencia Nacional Infraestructura entregados el 1 de agosto de 2022.

12. Por otra parte, verificados los requisitos para la procedencia de las medidas cautelares en la acción popular, y teniendo en cuenta la génesis del asunto, la Sala no accederá a esta primera solicitud, teniendo en cuenta que si bien la crisis que se presenta en la actualidad es notoria y que evidentemente se requiere de acciones contundentes por parte de las autoridades del Estado para dar solución a la problemática, como en este caso podría ser como una alternativa, la construcción de la variante Timbío el Estanquillo tal y como lo solicita la parte actora, también lo es, que debe precisarse que los derechos en debate no son fácilmente ponderables al inicio del proceso, pues si bien es cierto, puede asistirle la razón al demandante, también lo es, que no puede decretarse la medida en este punto, sin desconocer en su totalidad todas las particularidades financieras y contractuales que ello encierra, como son tener unos estudios técnicos previos, ambientales, civiles, arquitectónicos, geológicos, antropológicos, hídricos entre otros, y con ello por su puesto sin tener un estudio del impacto social que esto traería consigo, tanto a la comunidad en general como a las comunidades indígenas y campesinas residentes en el lugar de ocurrencia de los hechos; sumado, a que no se aportó prueba al respecto sino que simplemente se esbozó de la existencia de unos estudios por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura.

13. En síntesis, la discusión que plantea la parte actora, implica para el Tribunal, efectuar una consideración más elaborada pues lo argumentado por la parte actora es, precisamente, objeto del debate probatorio y demás alegaciones que se suscitarán dentro del proceso. Se requerirá, entonces, un análisis de fondo realizado a partir de las mencionadas actuaciones.

14. Por otro lado, es necesario conocer las posturas que asumirán las partes frente al conflicto que se ha planteado, y de examinarse preliminarmente que exista una real afectación de los derechos colectivos invocados para su protección, podría decretarse una medida cautelar en cualquier estado del proceso, cuya duración es muy corta y rápida, para poder dilucidar la cuestión litigiosa, incluso analizando todos los argumentos de defensa.

15. Ahora bien, en cuanto al segundo punto objeto de la medida cautelar solicitada, respecto a ordenar a la Superintendencia de Transporte, coordinar una reunión con las aerolíneas que cubren las rutas Pasto – Bogotá - Pasto, Ipiales - Bogotá – Ipiales, y Tumaco y Cali, a fin que se coordinen unos precios techos topes para los tiquetes, este Tribunal accederá a dicha medida, pues evidentemente como es de conocimiento de toda la comunidad de acuerdo a la información suministrada por los medios de comunicación como por las mismas aerolíneas, desde el momento en que ocurrió el siniestro en la vía Panamericana, los costos de los tiquetes aéreos se han elevado en una mayor proporción, situación que sin lugar a

dudas, afecta la economía y el desplazamiento de muchas personas que requieren regresar a su lugar de origen o simplemente desplazarse por temas laborales, médicos, académicos o por cualquier situación personal.

16. En consecuencia, encuentra esta Corporación factible ordenar a la Superintendencia de Puertos y Transporte, si aún no lo hecho, para que dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia, organice y coordine una reunión con los representantes legales de las aerolíneas que prestan los servicios en los Departamentos del Putumayo, Nariño, Cauca y Valle del Cauca como son AVIANCA, EASYFLY, LATAM, VIVA AIR, a fin de lograr acuerdos y tarifas en los precios de los tiquetes aéreos que atiendan la crisis que se presenta actualmente, a raíz de la afectación en la vía ya mencionada.

DECISION

Por lo brevemente expuesto **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Unitaria de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO. – AVOCAR, y por ende admitir la demanda que en ejercicio de la acción popular, instaura la **FUNDACIÓN JURÍDICA POPULAR DE COLOMBIA**, a través de su representante legal, abogado **LUIS CARLOS ESPAÑA GÓMEZ**, identificado con C.C. nº. 12.979.007 y portador de la T. P. nº 123877 de C.S de la J, contra la **NACIÓN COLOMBIANA - AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI – INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES INCO – INSTITUTO NACIONAL DE VIAS - INVIAS – MINISTERIO DE TRANSPORTE – UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES – UNGRD – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DNP, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO DE NARIÑO, DEPARTAMENTO DEL CAUCA – MUNICIPIO DE PASTO – MUNICIPIO DE POPAYÁN.**

SEGUNDO. - VINCULAR al presente proceso, a la **SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE**, y a la **AERONAUTICA CIVIL**, para que intervengan en el presente asunto para ejercer su derecho de defensa. La carga de enviar la notificación, recae sobre la parte actora, quien deberá de manera inmediata, remitir la respectiva comunicación, y acreditar a este Despacho judicial, el envío y recepción del presente auto admisorio, junto con la demanda y sus anexos.

TERCERO. - VINCULAR de oficio al presente proceso, al **MUNICIPIO DEL BORDO (CAUCA), MUNICIPIO DE TIMBIO (CAUCA), MUNICIPIO DE ROSAS (CAUCA), MINISTERIO DEL INTERIOR y MINISTERIO DE HACIENDA** para que intervengan en el presente asunto para ejercer su derecho de defensa. La carga de enviar la notificación, recae sobre la parte actora, quien deberá de manera inmediata, remitir la respectiva comunicación, y acreditar a este Despacho judicial, el envío y recepción del presente auto admisorio, junto con la demanda y sus anexos.

CUARTO.- DENEGAR la primera solicitud de la medida cautelar invocada por la parte actora, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO.- ACCEDER a la segunda solicitud de la medida cautelar invocada por el actor popular y en tal sentido se **ORDENA**, a la **SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE** para que por conducto de su Director o representante legal o quien haga sus veces, organice y coordine una reunión dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia, con los representantes legales de las aerolíneas que prestan los servicios en los Departamentos del Putumayo, Nariño, Cauca y Valle del Cauca como son AVIANCA, EASYFLY, LATAM, VIVA AIR, a fin de lograr acuerdos y tarifas en los precios de los tiquetes aéreos, que atiendan a la crisis que se presenta actualmente, a raíz de la afectación en la vía ya mencionada. El señor Director, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la reunión, comunicará los resultados enviando el respectivo informe al Tribunal y publicitándolo por la página web de la institución.

Como consecuencia de lo anterior se ordena:

1.- **NOTIFICAR** personalmente de la admisión de la demanda a los representantes legales o a quien haga sus veces, de la **NACIÓN COLOMBIANA - AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI – INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES INCO – INSTITUTO NACIONAL DE VIAS - INVIAS – MINISTERIO DE TRANSPORTE – UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES – UNGRD – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DNP, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO DE NARIÑO, DEPARTAMENTO DEL CAUCA – MUNICIPIO DE PASTO – MUNICIPIO DE POPAYÁN**, y a todos los vinculados referenciados en los ordinales segundo y tercero de esta providencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 48 y 49 de la Ley 2080 de 2021, a los buzones de correos electrónicos exclusivamente para recibir notificaciones judiciales que reportan en sus respectivas páginas web.

2.- **NOTIFICAR** personalmente de la admisión de la demanda a la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO - REGIONAL NARIÑO**, y a la señora **AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO**, conforme lo dispone el artículo 21 de la Ley 472 de 1998, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 y mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales.

Para los efectos de las notificaciones de las partes e intervinientes, se presumirá en todos los casos, que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda constatar por otro medio el acceso al mensaje electrónico por parte del destinatario. El Secretario hará constar este hecho en el expediente.

3.- En los términos de lo consagrado en la Ley 1437 de 2011, en concordancia con la Ley 2080 de 2021 y el artículo 2° del Decreto Ley 4085 de 2011, la parte demandante deberá remitir copia electrónica del auto admisorio en conjunto con la demanda y sus anexos, al buzón de correo electrónico de las entidades demandadas y vinculadas, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, y la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado.

La parte demandante deberá aportar certificación de correo electrónico, en la que conste la **remisión efectiva** de los documentos referenciados anteriormente.

4.- En los términos del artículo 22 de la Ley 472 de 1998, correr traslado de la demanda a las entidades demandadas, vinculadas, Defensoría del Pueblo y al

Ministerio Público, por el término de diez (10) días para que la contesten y soliciten las pruebas que estimen pertinentes.

Tal como lo establece el inciso 4o del artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, el traslado o los términos que conceda el auto notificado solo se empezarán a contabilizar a los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente.

5.- **ORDENAR** a las entidades demandadas y vinculadas para que en sus páginas web o canales digitales que tuvieran, informen a la comunidad, sobre la existencia de la presente demanda y su admisión habida cuenta de los eventuales beneficiarios o interesados.

Así mismo, se ordenará **INFORMAR** mediante **AVISO**, sobre la existencia de la demanda y su admisión, el cual se publicará en la sección novedades de la Secretaria del Tribunal Administrativo de Nariño, sitio Web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co).

6.- Al contestar la demanda, se debe:

6.1.- Acatar u observar los aspectos previstos en el artículo 22 y 23 de la Ley 472 de 1998.

6.2.- Las entidades demandadas y vinculadas, deberán aportar con la contestación de la demanda todas las pruebas que tengan en su poder y que se pretenda hacer valer en el proceso.

7.- De conformidad a lo previsto en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, se llevará a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento, razón por la cual, **se insta** a las entidades accionadas, a gestionar y adelantar los trámites necesarios, a fin de aportar a la aludida audiencia las certificaciones y autorizaciones proferidas por los respectivos Comités de Conciliación, conforme la evaluación que realizaren frente a los hechos y pretensiones que se alegan en la demanda, manifestando si les asiste o no ánimo de suscribir un pacto de cumplimiento, allegando los soportes necesarios correspondientes.

8.- Conforme lo dispone el artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, notifíquese la presente providencia al demandante, en los términos del artículo 201 Ibidem, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021, esto es, por estados, en el siguiente

link:[www.ramajudicial.gov.co,TribunalesAdministrativos/Nariño/TribunalAdministrativo02/Estadoselectrónicos](http://www.ramajudicial.gov.co/TribunalesAdministrativos/Nariño/TribunalAdministrativo02/Estadoselectrónicos).

Así mismo, deberá remitírsele mensaje de datos al correo electrónico suministrado en el escrito de demanda:

fundacionjuridicapopular@gmail.com

SEXTO.- ORDENAR, la remisión de una copia de la demanda, del auto admisorio de la demanda y del fallo definitivo cuando se profiera, al Registro Público de acciones populares y de grupo que lleva la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**.

SÉPTIMO.- RECONOCER personería adjetiva al señor abogado **LUIS CARLOS ESPAÑA GÓMEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía n°. 12.979.007 y portador de la T.P. de abogado n°. 123.877 del C.S. de la J, en su condición de Representante Legal de la **FUNDACIÓN JURÍDICA POPULAR DE COLOMBIA**, para actuar e intervenir en el presente asunto, en calidad de actor popular.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
Providencia estudiada y aprobada en Sala Unitaria de Decisión de la fecha



ALVARO MONTENEGRO CALVACHY
Magistrado