



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio No. 4 5 1

Villavicencio, **21 AGO 2018**

REFERENCIA: ACCIÓN POPULAR
ACCIONANTE: VEEDURÍA CIUDADANA DOBLE CALZADA
BUENAVISTA-FUNDADORES
ACCIONADO: CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES S.A.S.;
AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA;
SECRETARIA DE MOVILIDAD DEL MUNICIPIO DE
VILLAVICENCIO Y LA POLICÍA NACIONAL.
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2018-00223-00
ASUNTO: ADMITE DEMANDA

MAGISTRADA PONENTE: NILCE BONILLA ESCOBAR

Procede el Tribunal a resolver sobre la admisibilidad de la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos, consagrada en el artículo 144 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

El señor JORGE ENRIQUE SANTANILLA MEDINA actuando en nombre y representación de la VEEDURÍA CIUDADANA DOBLE CALZADA BUENAVISTA-FUNDADORES, presentó acción popular en contra de la CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES S.A.S., la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA; el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO-SECRETARIA DE MOVILIDAD y la POLICÍA NACIONAL, por la presunta vulneración de los derechos colectivos consagrados en los literales d), g) i) y m), del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, con ocasión de los constantes cierres de la vía Bogotá-Villavicencio, los cuales a juicio del demandante han causado un detrimento en la economía de la Orinoquia y congestión en la movilidad del Municipio de Villavicencio, más exactamente en el cruce de las américas con alta gracia.

Pretende el actor popular que se ordene la realización de un estudio técnico geológico y geotécnico del suelo intervenido por la vía Bogotá-Villavicencio, el cual determine

todos los puntos críticos de deslizamiento de masas rocosas que puedan afectar la vía y una vez realizado el estudio se ordene la realización de las obras necesarias para solucionar definitivamente la caída de material a la vía (fl. 1 a 7, C1).

II. CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y Competencia

El Tribunal posee competencia para conocer del *sub lite* en virtud a la naturaleza del medio de control y la confluencia de los factores territorial y funcional, previstos en los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el numeral 16 del artículo 152 del CPACA, por haber sido instaurada en contra de autoridades del orden nacional, y en atención a que la ocurrencia de los hechos tiene lugar en el municipio de Villavicencio (Meta).

2. Legitimación

Por activa: Interpone demanda el señor JORGE ENRIQUE SANTANILLA MEDINA quien acude en nombre y representación de la Veeduría Ciudadana Doble Calzada Buenavista-Fundadores, motivo por el cual, considera el Despacho que de conformidad con el numeral 2° del artículo 12 de la Ley 472 de 1998 y lo dispuesto en el artículo 144 del CPACA, el actor popular se encuentra legitimado por activa pues las veedurías ciudadanas son el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública¹. Igualmente, la naturaleza de la acción popular es pública, lo que permite que cualquier persona u organización no gubernamental, popular, cívica o de índole similar puedan interponerla.

En consecuencia, teniendo en cuenta que de acuerdo a la Resolución No. 160 del 15 de abril de 2016² el señor JORGE ENRIQUE SANTANILLA MEDINA es el representante legal de la Veeduría Ciudadana Doble Calzada Buenavista-Fundadores, es claro que cuenta con legitimación para demandar en nombre de la comunidad que ostenta interés en los derechos colectivos invocados.

Por pasiva: La demanda se dirige en contra de la CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES S.A.S., la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA; el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO-SECRETARIA DE MOVILIDAD y la POLICÍA NACIONAL entidades que tendrían a su cargo la protección de los derechos colectivos presuntamente vulnerados.

¹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 850 de 2003.

² Visible a folio 8 y 9 del expediente.

3. Requisito de Procedibilidad

De acuerdo con el inciso tercero del artículo 144 del CPACA, para acudir ante la jurisdicción en acción popular, se requiere que previamente el actor haya solicitado a la autoridad administrativa adoptar las medidas necesarias para la protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado, y que transcurridos 15 días, la autoridad no haya atendido la reclamación o se niegue a hacerlo.

Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.

En relación a qué se entiende por perjuicio irremediable la Corte Constitucional ha expresado:

"(...)

Del mismo modo, la jurisprudencia constitucional ha previsto un precedente estable y consolidado en materia de la evaluación de la inminencia de un perjuicio irremediable. Así, ese precedente ha distinguido dos planos de análisis diferenciados. El primero, acerca de la cualificación específica de los hechos que dan lugar a concluir esa inminencia; y el segundo, relativo al grado variable de intensidad en la verificación de esas condiciones, en razón de las condiciones de debilidad manifiesta o de protección constitucional reforzada de las personas concernidas.

En cuanto a la cualificación de los hechos que configuran la inminencia de un perjuicio irremediable, la jurisprudencia constitucional ha contemplado que ese perjuicio (i) debe ser inminente; (ii) debe requerir de medidas urgentes para ser conjurado; (iii) debe tratarse de un perjuicio grave; y (iv) solo puede ser evitado a partir de la implementación de acciones impostergables. La caracterización de estas condiciones fue planteada por la Corte desde la sentencia T-225/93 y se ha mantenido de forma invariable en la jurisprudencia posterior. Las reglas fijadas sobre el particular son las siguientes:

6.1. El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras

que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

6.2. Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud dan señalan la oportunidad de la urgencia.

6.3. No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

6.4. La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, esta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

De acuerdo con lo que se ha expuesto sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio.

(...)"³

Revisada la demanda junto con los documentos allegados, se evidencia que no ha sido agotado este requisito de procedibilidad, sin embargo, advierte este Despacho que es de conocimiento público el inminente peligro al que están expuestos los usuarios de la vía Bogotá a Villavicencio, tanto así que, tal y como lo precisó el actor popular el estado

³ Corte Constitucional, Sentencia T-3.811.139 del 19 de diciembre de 2013.

de la vía ha dejado víctimas mortales, razón por la cual, el Despacho considera que no es necesario que la parte actora agote el requisito de procedibilidad en este caso, por tratarse de un asunto que es inminente el perjuicio irremediable que puede causarse a la colectividad.

4. Coadyuvancia

Mediante escritos obrantes a folios 29, 34 y 43 la señora ELIZABETH CÉSPEDES CLAVIJO quien actúa en nombre y representación de la SOCIEDAD COLOMBIANA DE ARQUITECTOS REGIONAL META, el señor NÉSTOR RESTREPO ROLDAN en calidad de director ejecutivo y en representación del COMITÉ CÍVICO DE VILLAVICENCIO y el señor JOSE MANUEL SANDOVAL GARZON quien actúa en calidad de presidente y en representación de la ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL META, presentaron coadyuvancia dentro del presente asunto, adhiriéndose a los hechos y pretensiones de la acción popular, precisando su apoyo para que sean decretadas las medidas provisionales solicitadas en la demanda.

El artículo 24 de la Ley 472 de 1998, sobre la coadyuvancia en acciones populares prevé:

“ARTICULO 24. COADYUVANCIA. Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura. Podrán coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personeros Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos.”

De acuerdo con lo anterior, en atención a que la coadyuvancia fue presentada por personas jurídicas⁴ y en el caso de la Asamblea Departamental se trata de una autoridad que debe defender los derechos e intereses colectivos el Despacho tendrá como coadyuvantes dentro del presente asunto a la SOCIEDAD COLOMBIANA DE ARQUITECTOS REGIONAL META, al COMITÉ CÍVICO DE VILLAVICENCIO y a la ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL META.

5. De la reforma de la demanda:

El actor popular presentó escrito de adición de la demanda, en el que manifiesta que adiciona los hechos indicando que a través de la Resolución No. 230712 de 2014 del Ministerio de Transporte, se establecieron medidas para la regulación del tráfico vehicular y para garantizar la movilidad en las vías del país, manifestó que frente a la vía Bogotá – Villavicencio se han adoptado medidas de contraflujo que son aplicadas en los puentes festivos y temporadas especiales en las que se presenta un alto flujo

⁴ Ver Certificado de Cámara de Comercio de Villavicencio que obra a folio 30 a 32 y 35 a 38 del expediente.

vehicular y la medida de reversible la cual se aplica por un tiempo determinado, sin embargo, precisó que las anteriores medidas se aplican en la zona urbana del Municipio de Villavicencio, causando un perjuicio de movilidad en los barrios Altagracia, Araguaey, Américas, Héroes, Serramonte, Llano Lindo y colateralmente congestiona la salida a la vía acacias, situación que se presenta desde el año 2014.

Por lo anterior, adicionó la medida provisional con el fin de que se ordene a COVIANDES Y/O POLICIA NACIONAL o a la autoridad competente que las medidas de contraflujo o reversible establecidas para los días de puente festivo se inicien desde un punto específico 200 mts delante de la intersección de la entrada al barrio Araguaey con la entrada al conjunto Altagracia, que es donde termina la zona urbana.

Así mismo, solicitó que de no aceptar lo solicitado como adición de la medida provisional, se entienda dicha petición como una pretensión principal.

En ese orden de ideas, el Despacho aclara que la Ley 472 de 1998 no previó la reforma de la demanda de acción popular, no obstante, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 44 ídem, en los aspectos no regulados en esta norma se deberá aplicar a las acciones populares las disposiciones del Código Contencioso Administrativo hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, el cual establece en su artículo 173 lo siguiente:

“ARTÍCULO 173. REFORMA DE LA DEMANDA. El demandante podrá adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, conforme a las siguientes reglas:

1. La reforma podrá proponerse hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda. De la admisión de la reforma se correrá traslado mediante notificación por estado y por la mitad del término inicial. Sin embargo, si se llama a nuevas personas al proceso, de la admisión de la demanda y de su reforma se les notificará personalmente y se les correrá traslado por el término inicial.
2. La reforma de la demanda podrá referirse a las partes, las pretensiones; los hechos en que estas se fundamentan o a las pruebas.
3. No podrá sustituirse la totalidad de las personas demandantes o demandadas ni todas las pretensiones de la demanda. Frente a nuevas pretensiones deberán cumplirse los requisitos de procedibilidad.

La reforma podrá integrarse en un solo documento con la demanda inicial. Igualmente, el juez podrá disponer que el demandante la integre en un solo documento con la demanda inicial.”

En consecuencia, el Despacho admitirá la reforma de la demanda en cuanto a la adición realizada y se dispondrá correr traslado de la misma a las partes accionadas junto con la demanda principal.

6. Vinculación

Teniendo en cuenta el planteamiento factico y las pretensiones de la demanda de acción popular, el Despacho considera pertinente vincular dentro de la presente acción al Ministerio de Transporte, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), por cuanto tienen a su cargo la función de formular y adoptar las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica del transporte, el tránsito y la infraestructura, conforme a lo dispuesto en el Decreto 087 de 2011.

Igualmente, se hace necesario vincular dentro del presente asunto al Departamento del Meta como ente territorial que tiene a su cargo el deber de velar por una infraestructura vial adecuada para la población.

Por lo anterior, se

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR la demanda de ACCIÓN POPULAR y su reforma presentada por la VEEDURÍA DOBLE CALZADA BUENAVISTA - FUNDADORES contra la CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES S.A.S. la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO-SECRETARIA DE MOVILIDAD y la POLICÍA NACIONAL.

SEGUNDO: VINCULAR como entidades demandadas a la presente acción popular al MINISTERIO DE TRANSPORTE, el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVIAS), a la AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL (ANSV) y al DEPARTAMENTO DEL META.

TERCERO: ACEPTAR como coadyuvantes a la SOCIEDAD COLOMBIANA DE ARQUITECTOS REGIONAL META, al COMITÉ CÍVICO DE VILLAVICENCIO y a la ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL META.

CUARTO: Tramítese por el procedimiento indicado en la Ley 472 de 1998 y el CPACA.

QUINTO: Notifíquese el presente auto en forma personal a la CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES S.A.S. la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO-SECRETARIA DE MOVILIDAD, POLICÍA NACIONAL, MINISTERIO DE TRANSPORTE, el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVIAS), a la AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL (ANSV) y al DEPARTAMENTO DEL META por conducto de sus representantes legales o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir

notificaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la ley 472 de 1998 y 199 del CPACA.

SEXTO: Notifíquese el presente auto al Agente del Ministerio Público de acuerdo al inciso 6º del artículo 21 de la Ley 472 de 1998; así mismo comuníquese a la Defensoría del Pueblo, para que intervenga en defensa de los intereses y derechos colectivos.

SÉPTIMO: Notifíquese el presente auto al Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, conforme lo ordena el artículo 612 del C.G.P. que modificó el artículo 199 del CPACA.

OCTAVO: Córresele el traslado de la demanda a las entidades demandadas y vinculadas por el término de diez (10) días contados, entregándoles copia de la demanda, su reforma y los anexos, lapso dentro del cual las entidades podrán allegar pruebas o solicitar su práctica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 472 de 1998.

NOVENO: Informar, a costa de la parte accionante, la admisión de esta acción de popular a los miembros de la comunidad, habida cuenta de poder ser eventuales beneficiarios. La comunicación a los miembros de la comunidad, deberá efectuarse con la publicación de ésta providencia en un periódico de amplia circulación en el Municipio de Villavicencio y en emisión radial en una emisora de alta sintonía en esta ciudad. Adviértasele esta situación a la Defensoría del Pueblo del Departamento.

Para efectos de acreditar el cumplimiento de la publicidad, la parte accionante allegará la página donde aparece la publicidad y/o constancia auténtica del administrador de la emisora sobre la transmisión.

DECIMO: La decisión de fondo será proférída dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del término del traslado, lapso dentro del cual los demandados pueden allegar pruebas o solicitar su práctica en la contestación de la demanda.

DECIMO PRIMERO: Enviar a la Defensoría del Pueblo Regional Meta, copias de las piezas procesales establecidas en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, para el Registro Público de acciones populares y de grupo.

Notifíquese y Cúmplase,



NILCE BONILLA ESCOBAR

Magistrada