



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, once (11) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 1

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50001 33 33 002 2018 00282 01
MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE: JORGE ENRIQUE SANTANILLA MEDINA,
ASOCIACIÓN ARAGUANEY
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

Revisado el proceso de la referencia, procede la sala a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por el accionante, contra el AUTO proferido el 6 de agosto de 2018, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual se decretó de oficio medida cautelar¹.

ANTECEDENTES

El actor popular presentó demanda en contra del Municipio de Villavicencio, con el fin de que se ordene la protección de los derechos e intereses colectivos que trata el artículo 4º de la Ley 472 de 1998 literales d, g, i y m, los cuales se están viendo vulnerados por la pasividad de la administración ante el peligro inminente en que se encuentran los habitantes del sector Araguane y por el estado actual del puente peatonal por el que diariamente transitan en su mayoría personas de la tercera edad y estudiantes de los distintos colegios que quedan en el sector.

Así mismo, la parte actora instó para que se gestione la disponibilidad presupuestal para las obras y ejecución del puente sobre caño tigre y se realicen las obras complementarias, adecuación con las respectivas medidas de seguridad que permitan el tránsito de peatones por el sector.

Adicionalmente, solicitó que junto con el auto admisorio de la demanda, se ordenara como medida provisional el mejoramiento temporal del paso por el puente, organizando las barandas y sustituyendo los tabloncillos de paso, mientras se resuelve de fondo la construcción de uno nuevo.

¹ Fols. 14-16

Seguidamente, mediante auto del 6 de agosto de 2018² el *a quo* decidió admitir la demanda de ACCIÓN POPULAR y además decretó de oficio medida cautelar en la que dispuso: "**ORDENAR** al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, que dentro del término de treinta días (30) siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a adoptar las medidas administrativas y/o policivas necesarias para suspender el tránsito peatonal por el puente ubicado en la carrera 64 con calle 10 A, que cruza el caño El Tigre y que divide la entrada norte del barrio Las Américas con el barrio Araguañey, por las razones expuestas en esta providencia".

Contra la anterior decisión, el accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación³ indicando que la medida provisional fue negada teniendo como fundamento una sentencia del Consejo de Estado de la cual no se mencionó dato alguno, y que además con el término conferido por la administración para adoptar medidas de cierre en el puente objeto de la controversia es amplio y exagerado, afectando los intereses colectivos de la comunidad que usa a diario esa estructura para llegar a sus colegios o trabajos, vulnerando el derecho fundamental a la educación, al trabajo e igualdad.

Arguye que el argumento principal del juez de primera instancia es que la construcción del puente fue por cuenta de la misma comunidad, perdiendo de vista que quienes transitan usualmente por esa plataforma son en su mayoría niños que estudian en ese sector y que además durante el periodo del Alcalde JUAN GUILLERMO ZULUAGA, a través del secretario de infraestructura para ese momento, intervinieron el puente colocando tablas y barandas en dicha estructura, mejorando así la movilidad de los peatones.

Del recurso se corrió traslado conforme el artículo 242 del CPACA⁴, y seguidamente mediante auto del 17 de septiembre de 2018 el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, no repuso su decisión y concedió en efecto devolutivo ante esta corporación el recurso de apelación interpuesto por el demandante.

CONSIDERACIONES

I. Competencia

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 243, numeral 2º del C.P.A.C.A., este Tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto proferido en primera instancia, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual se decretó medida cautelar contra el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO.

² Fols. 14-16

³ Fols. 17-18

⁴ Fol. 19

II. Problema Jurídico

El problema jurídico que debe abordar la sala en este momento procesal, acorde con el sustento de alzada y la decisión del *a quo*, se contrae a establecer en primera medida si resulta procedente decretar una medida cautelar en el asunto puesto en conocimiento de esta jurisdicción, y de otro lado en caso ser así, resolver qué clase de medida cautelar es la adecuada y en qué debe consistir la orden.

III. Tesis

La respuesta al problema jurídico planteado es que la medida cautelar sin duda debe ser decretada, teniendo en cuenta que la comunidad afectada con los hechos que originaron la protección de derechos e intereses colectivos, se encuentra en un posible riesgo al hacer uso del puente peatonal ubicado sobre el caño Tigre y que une a los barrios Araguaney y Américas –entrada norte-; sin embargo, dado el escaso material probatorio recaudado, especialmente desde el punto de vista técnico, resulta necesario que la entidad demandada efectúe una valoración inmediata de la situación en relación con la magnitud del riesgo, y de acuerdo con ello tome las medidas que según el análisis técnico garanticen la seguridad de las personas que hacen uso de la estructura.

IV. Impedimento manifestado por el magistrado Carlos Enrique Ardila Obando

Mediante oficio No. TAM-CEAO-087 de fecha 8 de octubre de 2018 (fol. 27 cuaderno segunda instancia), el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, se declaró impedido para conocer del mismo, aduciendo que se encuentra incurso en la causal 3 del artículo 130 del C.P.A.C.A. Lo anterior, teniendo en cuenta que tiene un vínculo de segundo grado de consanguinidad, con el señor DIEGO ARDILA OBANDO, quien se desempeña dentro de la planta de personal del municipio de Villavicencio, en el nivel asesor.

Por lo tanto, atendiendo a lo expresado por el magistrado considera la sala que se configura la causal invocada, por tal razón se declarará fundado y se ACEPTARÁ EL IMPEDIMENTO manifestado.

V. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto

Las medidas cautelares son instrumentos que tienen como fin proteger de manera provisional un derecho que será debatido dentro del proceso, previniendo que en el transcurso del mismo se produzca una situación que atente contra la seguridad de este.

Para el caso de las acciones populares, el artículo 25 de la ley 472 de 1998 establece que el juez de oficio o a petición de parte, podrá decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado, de la siguiente manera:

"Artículo 25. Medidas Cautelares (...)

- 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.

A su vez el artículo 26 *Ibidem*, dispone que las medidas cautelares son susceptibles de recurso de reposición y apelación, y además define que la oposición a estas debe fundarse en los siguientes casos:

"Artículo 26. Oposición a las medidas cautelares. (...)

- a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;
 - b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;
 - c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.
- Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas." (Subrayado fuera de texto).*

Adicionalmente, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su Capítulo XI, estipuló las medidas cautelares, cuyas normas deben aplicarse en los procesos adelantados en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, incluyendo las acciones populares, conforme expresa disposición del párrafo del artículo 229 de tal codificación; tales disposiciones deben ser interpretadas de manera armónica tratándose de la protección de derechos colectivos, tal como lo ha manifestado el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia⁵.

Pues bien, en el presente asunto lo pretendido por el demandante con la medida cautelar es la prevención de un daño inminente, que podría ser causado por el mal estado en que se encuentra el puente peatonal que comunica a los barrios Las Américas y Araguañey, teniendo en cuenta que el mismo es diariamente transitado en su mayoría por estudiantes, pues en ese lugar funcionan dos Colegios y un hogar infantil, por lo que pide el arreglo temporal de dicha estructura mientras se profiere una decisión definitiva advirtiendo que se deben tomar las medidas preventivas de accidentes durante el transcurso de la obra.

Por su parte, el *a quo* bajo el mismo móvil pero con distinto razonamiento actuó aplicando lo que dispone el literal b) del artículo 25 de la ley 472 de 1998 ordenando " *al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, que dentro del término de treinta días (30) siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a adoptar las medidas administrativas*

⁵ Entre otros. Consejo de Estado. Sección Primera. C.P MARIA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Auto del 11 de abril de 2018. Rad. AP 85001-23-33-000-2017-00230-01. De Luis Arturo Ramírez Roa.

y/o policivas necesarias para **suspender el tránsito peatonal por el puente** ubicado en la carrera 64 con calle 10 A, que cruza el caño El Trigre y que divide la entrada norte del barrio las Américas con el barrio Araguaney..." (resaltado fuera del texto).

No obstante, el recurrente manifestó no estar de acuerdo con esa decisión, pues se estaría causando un mal mayor a la comunidad, aunado a que el término otorgado a la administración para que tome las medidas de cierre del puente es muy amplio, y por ende se están viendo afectados los derechos fundamentales como el de la educación, trabajo e igualdad.

Al respecto, es necesario indicar que tal como lo expuso el *a quo* en su decisión, el decreto de una medida cautelar debe soportarse en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de su procedencia para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se hubiere causado a aquellos.

Así bien, en el asunto se encuentra que existe un riesgo al que están expuestos los habitantes de esa comunidad que deben cruzar por el puente, puesto que al observar las fotografías⁶ que reposan en este expediente en copias, se puede determinar que el puente no se encuentra en óptimas condiciones, lo que lleva a concluir razonablemente que existe un peligro latente para quien deba hacer uso de este, por lo que ante esa situación lo que corresponde es prever que ocurra un accidente que afecte la vida e integridad de las personas que por allí transitan, lo que se traduce en una amenaza a la seguridad pública como derecho colectivo.

En efecto, recuérdese que sobre el derecho a la seguridad pública, el informe de ponencia sobre derechos colectivos presentado a la Asamblea Nacional Constituyente, expresó que:

" constituye, por su especial naturaleza, un acicate a la solidaridad social puesto al servicio de la **prevención de calamidades que generalmente ocasionan daños colectivos. En verdad, el ser humano tiene derecho a vivir libre de peligros y riesgos públicos, razón por la cual no debe estar expuesto, a sabiendas, a daños contingentes capaces de afectar su integridad personal o patrimonial...**

...el derecho colectivo a la eliminación del daño contingente se encuentra arraigado en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 2359 del Código Civil. Allí se concede acción popular en todos los casos de daño contingente que por imprudencia o negligencia de alguno amenace a personas indeterminadas. La obligación de relocalizar las comunidades que vivan en sectores de alto riesgo, impuesta al Estado por la ley de reforma urbana, le dio un renovado impulso al ejercicio de este derecho. Su reconocimiento en la nueva Carta no haría otra cosa que acoger una tradición jurídica nacional"⁷

⁶ Fols. 11-12

⁷ Cita tomada del texto Las Acciones Populares y de Grupo. PEDRO PABLO CAMARGO. Grupo Editorial Leyer. 1999. Pág. 137.

Sin embargo, en el caso particular, dado el momento procesal en que se encuentra el trámite, con la mencionada documental (fotografías) la sala no puede tener certeza sobre la magnitud del riesgo que corren las personas, al punto de definir si es posible o no transitar sobre esa estructura que comunica un barrio con otro.

Con lo dicho en precedencia, no se quiere dar a entender que el riesgo no esté demostrado, sino por el contrario que el mismo es palpable y además previsible, lo que no resulta determinable es el nivel de riesgo que puede llegar a presentar esta estructura, es decir, si la misma podría ser reparada provisionalmente tal como lo manifiesta el recurrente o si por el contrario no es susceptible de intervención alguna puesto que podría incrementar la inseguridad del paso.

Razón por la que se deberá modificar la medida cautelar de suspensión del paso peatonal que decretó el *a quo*, para en su lugar decretar una medida cautelar encaminada a propender por la seguridad de la comunidad que a diario hace uso del puente, pero con fundamentos técnicos, es decir, con base en los conocimientos, evaluación y análisis de expertos; razón por la cual, atendiendo a la situación puntual del caso, le corresponde al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO realizar dicha tarea a fin de cesar la amenaza de los derechos e intereses colectivos como lo es el de *la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente* consagrado en el literal l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

Ahora, no se puede perder de vista que el Director Técnico de Obras Civiles del Municipio de Villavicencio, el 25 de junio del año en curso dio respuesta a un derecho de petición presentado por el mismo actor⁸, indicando que realizaron una visita técnica, con el fin de verificar las condiciones actuales del sector, y que además luego de dicha verificación la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL DE DIRECCIÓN DE OBRAS CIVILES realizó presupuesto y posteriormente realizará la inscripción al banco de proyectos del municipio pero su ejecución se encuentra supeditada a la disponibilidad de recursos para su ejecución.

De tal misiva podría concluirse que no existe ningún riesgo inminente para la seguridad colectiva, pues no se entendería que si ese hubiese sido el resultado, la administración no hubiese tomado un correctivo inmediato; sin embargo, como se desconoce si tal asunto fue analizado o no, pues no se especificó el resultado de la visita y mucho menos indicó el estado en que se encontraba el puente al momento de la diligencia, corresponde emitir unas órdenes en tal sentido, a fin de tener certeza sobre la garantía de los derechos colectivos ya mencionados.

Es decir, atendiendo que esa respuesta no da certeza respecto del riesgo que puede representar el uso de dicha estructura, aunado a que el mismo no puede ser determinado por esta sala a simple vista con la documental aportada y en aras de cesar

⁸ Fol. 13

la amenaza sobre los derechos colectivos de esa comunidad, se dispondrá modificar la decisión que tomó el *a quo* mediante auto del 6 de agosto de 2018.

En consecuencia, el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO deberá de manera **INMEDIATA** hacer una evaluación técnica del estado del puente y efectuar un análisis con fundamento en el cual deberá tomar las medidas adecuadas para garantizar la seguridad de quienes transitan por el aludido puente peatonal, que bien pueden consistir en realizar una intervención para mejorar el paso seguro, o suspender su utilización. En este último evento deberá verificar la razonabilidad de las alternativas existentes para la comunicación peatonal entre los dos barrios involucrados.

Lo anterior no obsta, para que en caso de que el riesgo que representa el cruce por el puente objeto de la presente controversia sea inminente, deba adoptar medidas urgentes y necesarias con el fin de prevenir desastres y proteger la seguridad de quienes hacen uso de esa estructura.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE

PRIMERO: **ACEPTAR** el impedimento manifestado por el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, conforme las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: **MODIFICAR** el numeral **1.** del auto proferido el 6 de agosto de 2018, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, el cual quedará así:

"1. DECRETAR de oficio la siguiente medida cautelar: **ORDENAR** al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, que de manera **INMEDIATA**, realice una evaluación técnica del estado del puente y efectúe un análisis con fundamento en el cual deberá tomar las medidas adecuadas para garantizar la seguridad de quienes transitan por el puente peatonal ubicado sobre el caño Tigre y que une a los barrios Arguaney y Américas –entrada norte-, que bien pueden consistir en realizar una intervención para mejorar el paso seguro, suspender su utilización o cualquiera otra debidamente sustentada. En el evento de la suspensión del uso del puente, deberá verificar la razonabilidad de las alternativas existentes para la comunicación peatonal entre los dos barrios involucrados. No obsta lo anterior, para que en caso de que exista un peligro inminente se deban tomar

las medidas urgentes y necesarias para la prevención de un desastre."

TERCERO: En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el once (11) de octubre de 2018, según Acta No. 106.

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
(Impedido)


NELCY VARGAS TOVAR


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ