

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto de Interlocutorio No. 284

Villavicencio, dos (02) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

SALA DECISIÓN ORDINARIA No. 5

REFERENCIA: ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE: VEEDURÍA DOBLE CALZADA BUENAVISTA-FUNDADORES
COADYUVANTES: SOCIEDAD COLOMBIANA DE ARQUITECTOS REGIONAL META, COMITÉ CÍVICO DE VILLAVICENCIO y ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL META.
DEMANDADO: CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES S.A.S., AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO-SECRETARIA DE MOVILIDAD, POLICÍA NACIONAL.
VINCLADOS: MINISTERIO DE TRANSPORTE, INSTITUTO NACIONAL DE VIAS-INVIAS, AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL y DEPARTAMENTO DEL META
EXPEDIENTE: 50001 - 23 - 33 - 000 - 2018 - 00223 - 00
ASUNTO: DECRETA MEDIDA CAUTELAR

MAGISTRADA PONENTE: NELCY VARGAS TOVAR

Se ocupa la Sala de resolver la medida cautelar solicitada dentro del presente asunto por la parte demandante Veeduría Doble Calzada Buenavista-Fundadores.

I. ANTECEDENTES

1. De la solicitud de medida cautelar:

El actor popular solicitó dentro de la presente acción popular que se decrete como medida provisional lo siguiente:

- Que se ordene a la Secretaria de Movilidad de Villavicencio, que presente un plan de choque en relación a la movilidad en los momentos de cierre de la vía Bogotá-Villavicencio, con el fin de que se eviten atascamientos de vehículos en los sectores de la avenida 40 con la vía Bogotá – Villavicencio, aledaño al parque fundadores y a la vía acacias, igualmente se ordene instalar vallas informativas 500 mts abajo de la intersección con la vía acacias hacia la séptima brigada y se cuente con la colaboración de los guardas de tránsito para que se encarguen de mantener libre el acceso a los barrios y establecimientos de comercio ubicados al lado de la vía.
- Que se ordene a la Policía de Carreteras que en los cierres de la vía Bogotá – Villavicencio, ubiquen organizadamente a 200 mts arriba y 200 mts abajo de la intersección de las Américas con Altagracia, con el fin de dejar libre al paso de los habitantes, estudiantes de los colegios CRISTO REY, DOMINGO SAVIO DE VILLAVICENCIO, BUENOS AIRES y JARDÍN DE ICBF y la entrada al barrio llano lindo, todo esto en coordinación con la Secretaria de Movilidad quien deberá tener el tránsito paralizado en el anillo vial, instalando vallas informativas en el sitio donde se inicia la parada.
- Que se ordene a la Agencia Nacional de Infraestructura, que realice todas las gestiones administrativas necesarias para obtener los recursos financieros que se requieren para la solución definitiva del problema de los continuos cierres de la vía Bogotá –Villavicencio, por la caída de material rocoso en todo el recorrido de la vía, informando al Despacho y a la veeduría sobre las acciones que se realicen (fl. 3 y 20 a 22 C1).

Mediante escrito del 23 de julio del 2018, la parte actora adicionó la demanda solicitando además de lo anterior, como medida provisional, se ordene a COVIANDES y/o Policía Nacional o autoridades competentes, que los medios de contraflujo o reversible establecidos en los días de puente festivo o especiales se inicie desde un punto específico 200 mts delante de la intersección de la entrada al barrio Araguane y con la entrada al Conjunto Altagracia en donde termina la zona urbana.

2. Trámite Procesal:

Mediante auto interlocutorio No. 450 del 21 de agosto de 2018 se resolvió correr traslado a las entidades demandadas y vinculadas de la solicitud de medida cautelar, quienes se pronunciaron en los siguientes términos:

2.1 Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional:

Solicitó que no se decrete la medida cautelar presentada, toda vez que no cumple con los requisitos señalados en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998 y 231 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto, la solicitud no logra acreditar la búsqueda preventiva de un daño inminente o perjuicio irremediable y el cierre de la vía se realiza con el único fin de proteger la vida de los pasajeros que transitan entre Bogotá y Villavicencio, por circunstancias excepcionales como lo son la caída de material rocoso, deslizamientos, colisiones de vehículos y contraflujo.

Precisó que el cierre de la vía es de carácter temporal y se restringe el derecho de movilización con el objeto de salvaguardar la vida, ya que al hacer una ponderación entre una restricción temporal de la movilidad y el derecho a la vida debe priorizarse este último.

Señaló que la solicitud y cambio logístico para realizar el cierre de la vía Bogotá a Villavicencio, necesita un plan concertado y planeado entre diferentes autoridades, por tanto, la solicitud de instalar vallas organizadamente en la intersección de las Américas con Altagracia, debe ser desestimada y no se debe conceder, por ser la Policía una entidad que ejecuta normas de tránsito, a través de su especialidad de carreteras, siendo competente la autoridad de tránsito para determinar el lugar y sitio de cierre, es decir, la Secretaria de Tránsito del Municipio de Villavicencio, mediante acto administrativo (fl. 60 a 64 C1).

2.2 Municipio de Villavicencio:

La apoderada del Municipio de Villavicencio señaló que la medida cautelar solicitada teniendo en cuenta los hechos narrados por el actor popular es ineficaz e ineficiente, toda vez que el problema de fondo no se resuelve con un “plan de choque de movilidad en los momentos de cierre de la vía Bogotá – Villavicencio”.

Indicó que la Secretaria de Movilidad del Municipio de Villavicencio ha realizado siempre un plan de choque, a fin de mitigar el impacto en la movilidad de la ciudad, teniendo en cuenta la limitación por la jurisdicción y competencia, señalando que se han realizado las siguientes actuaciones:

- En el sector de Llano lindo se deja una unidad de los agentes de tránsito municipal para el control de la movilidad, de igual forma en el anillo vial sector las Palmas se deja una unidad de tránsito para

informar a los usuarios de la vía en especial a los conductores de vehículos de carga pesada para que se ubiquen en el costado derecho y permitan la movilidad de los demás conductores.

- En la avenida 40 con Calle 7 sector del SENA, se realiza cierre de la vía y desvío del flujo vehicular con unidades de agentes de tránsito municipal y señalización con cinta perimetral para garantizar la movilidad de los usuarios de la vía que se desplazan hacia los barrios las Américas, Llano Lindo y demás de la comuna 8, así como hacia el Municipio de Acacías.
- En el sector de Homecenter y parque de los Fundadores se ubican tres unidades de los agentes de tránsito Municipal para orillar los vehículos que pretenden transitar hacia la vía Villavicencio Bogotá al costado derecho de la calzada para garantizar la movilidad de los demás usuarios de la vía.
- El cuerpo operativo de la Secretaria de Movilidad realiza el plan de choque para los eventos continuos presentados por el cierre de la vía Villavicencio-Bogotá, aclarando que si bien es cierto se presenta congestión vehicular y traumatismo en la movilidad en los sectores aledaños al parque Fundadores siempre se ha garantizado la movilidad de los demás usuarios de la vía que se movilizan hacia los otros sectores de la ciudad.

Así mismo, manifestó que la intersección que va de Altagracia al barrio las Américas con la vía nacional Bogotá – Villavicencio es competencia de la Policía Nacional a través de su cuerpo especializado de tránsito, precisó que la solicitud de medida cautelar no cumple con el requerimiento establecido en la Ley 472 de 1998 en su artículo 25, esto es, que la medida cautelar vaya encaminada a prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado, pues según el Municipio de Villavicencio, lo único que se pretende con el cierre de la vía es preservar y velar por la protección de un derecho supra legal como lo es la vida de los actores viales ya que no es la intención de poner en riesgo a la comunidad existiendo un inminente peligro en la vía.

Por lo anterior, solicitó que se niegue la medida cautelar, por ser improcedente y no cumplir con los requisitos previstos en la ley (fl. 119 a 121 C1).

2.3 Concesionaria Vial de los Andes S.A.S. - COVIANDES S.A.S.

Manifestó que frente a lo solicitado como medida cautelar no hay causa jurídica ni fáctica para ordenar a COVIANDES realizar ninguna de las actividades que se solicitan, razón por la cual, resulta improcedente la medida cautelar.

Lo anterior, con fundamento en que COVIANDES es un particular que ostentará la calidad de Concesionario en virtud del Contrato No. 444 de 1994 y por tanto no tiene legitimidad, ni autoridad legal u obligación contractual de realizar actividades derivadas de la solicitud de medida cautelar, relativas al manejo del tráfico en la zona urbana del Municipio de Villavicencio.

Señaló que el Contrato de Concesión no contempla las zonas respecto de las cuales el demandante ha solicitado las medidas provisionales, puesto que el corredor concesionado corresponde a la vía Santa Fe de Bogotá – Cáqueza – K55+000, el sector Km 55+000 – Villavicencio y los sectores de nueva calzada ubicada en el tercio medio de la carretera Bogotá-Villavicencio el Tablón Chirajara, Puente Quetame –Caño Seco y la carretera antigua de acceso a Villavicencio (pipiral-Villavicencio por el sitio denominado Mirador), razón por la cual, COVIANDES no puede realizar ninguna actividad en las zonas urbanas sobre las que se solicita medida cautelar, pues no están dentro de las zonas concesionadas.

Adujo que COVIANDES no es la autoridad competente para ejecutar las actividades que se solicitan como medida provisional, pues las actividades de manejo de tráfico en los sectores de la intersección de las Américas con Altagracia, 200 mts más arriba y 200 mts más abajo y en la entrada del barrio Llano Lindo, le corresponden a la Policía Nacional-Policía de Tránsito y/o la Dirección de Tránsito del Municipio de Villavicencio, conforme a lo dispuesto en la Ley 105 de 1993 y el artículo 3 de la Ley 769 de 2002.

En virtud de lo anterior, solicitó que se niegue la medida cautelar por ser improcedente (fl. 161 a 163 C1).

2.4 Ministerio de Transporte:

Solicitó que no se decrete la medida cautelar deprecada por el demandante en contra del Ministerio de Transporte, al no encontrarse dentro de las competencias atribuidas por el ordenamiento legal a dicha entidad, el deber de garantizar el tránsito de las personas y los vehículos dentro y fuera del perímetro

urbano de la ciudad de Villavicencio-Meta, y mucho menos adelantar en la vía Bogotá D.C. – Villavicencio la ejecución de obra pública en ninguna de sus variables a nivel preventivo ni constructivo.

Luego de hacer el recuento legal de las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico al Ministerio de Transporte en materia de construcción, conservación, rehabilitación, operación, señalización y de seguridad en la infraestructura de carreteras primarias nacionales, concluyó que dicha función fue atribuida al Instituto Nacional de Vías - INVIAS y por tanto, el Ministerio de Transporte no es la autoridad que vulnera el derecho colectivo invocado por el demandante.

Indicó la competencia del INCO ahora ANI y aclaró que dicha entidad si bien es cierto se encuentra adscrita al Ministerio de Transporte, las responsabilidades patrimoniales en que se pueda ver eventualmente inmersa, no pueden ser atribuibles a esa cartera Ministerial ni siquiera a título de obligación solidaria, pues esta actúa de forma autónoma desde el punto de vista administrativo y es capaz de representarse judicial y extrajudicialmente, motivo por el cual, puede responder por sus acciones u omisiones administrativas.

Precisó que el Alcalde de Villavicencio-Meta, se encuentra investido por la Ley 769 de 2000, para tomar las medidas necesarias que conlleven a garantizar el tránsito de las personas y los vehículos en las vías de la ciudad.

Destacó que la Policía Nacional a través de la Policía de Carreteras tienen el deber de ejercer vigilancia, control, y principalmente velar por la seguridad de los conductores, pasajeros, peatones, personal de obra, equipos y vehículos que transiten por las vías nacionales, aclarando que las actividades de vigilancia y control sobre las vías nacionales o primarias del país, no depende de las órdenes o conjuntos que deba impartir ese Ministerio, sino que son desplegadas y programadas de forma individual e independiente por ese órgano de control.

Con fundamento en lo anterior, solicitó que no se imparta alguna orden en contra del Ministerio de Transporte, toda vez que el demandante no endilgó ninguna clase de responsabilidad a ese Ministerio (fl. 184 a 188 C1).

2.5 Agencia Nacional de Infraestructura-ANI

Respecto a la medida cautelar solicitada, adujo que no cumplía con los requisitos establecidos para su decreto, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley

472 de 1998, pues la situación objeto de análisis obedece a un hecho de la naturaleza, frente al cual, no puede predicarse que es la conducta de la ANI la que origina el daño alegado.

Resaltó que las medidas cautelares en los procesos de protección de derechos colectivos no puede equivaler al de un fallo anticipado y por tanto, dado el caso en el que el Tribunal llegare a tomar como medida cautelar una decisión que implique conceder una pretensión, se configuraría una prejudicialidad en torno al fondo del asunto, actividad proscrita por el Alto Tribunal de lo Constitucional en relación con el derecho fundamental al debido proceso y al derecho de defensa.

En ese orden de ideas, consideró que los argumentos expuestos por el actor popular no reúnen los requisitos necesarios para que proceda el decreto de la medida cautelar, esto es, que esta sea provisional, mutua e instrumental, pues el *petitum* está circunscrito a la mera mención de una situación.

Precisó que la medida solicitada por la parte demandante desconoce abiertamente las finalidades de las medidas cautelares pues, lo solicitado se encamina al fondo del asunto, por tanto, acceder a la medida provisional generaría una definición anticipada del caso, sin contradicción, ni pruebas.

En consecuencia, solicitó que se desestime la solicitud de medidas cautelares y se abstenga de decretar medidas cautelares en el presente caso (fl. 204 a 208 C1).

2.6 Ministerio Público:

El agente del Ministerio Público al analizar la procedencia de la medida cautelar solicitada, manifestó que el presente asunto se trata de un hecho notorio para todos los habitantes del país y es evidente que la vía tiene diversos problemas estructurales y eventualmente coyunturales que requieren de la toma de decisiones firmes por parte de los gobernantes regionales, la articulación con los nacionales, la debida integración con el Consorcio COVIANDES, quien es el que administra y explota financieramente la vía, aclaró que dicha situación resulta imposible para tratar de resolver en una medida cautelar.

Lo anterior, por cuánto la labor del juez en una acción popular si bien es proteger los derechos colectivos y evitar su amenaza, para ello tiene herramientas acordes con la realidad fáctica, que van hasta el de hacer cumplir

la ley, dar órdenes, articular ciertas iniciativas y proyectos, pero no logra alcanzar a hacer milagros, de tal forma que, consideró que los problemas del constante cierre de la vía no tendrían solución a través de la medida cautelar solicitada.

Sin embargo, respecto al aspecto consecuencial derivado del cierre de la vía, sobre el cual si se podrían tomar medidas en favor de la comunidad, expresó que realizó un recorrido en la zona presuntamente afectada, para concluir que el Municipio de Villavicencio, podría implementar una medida de restricción de entrada a la ciudad de los vehículos superiores a 3.4 toneladas que vayan hacia la ciudad de Bogotá para que no hagan parte de las interminables filas.

Igualmente, adujo que debe existir una articulación entre los agentes de tránsito municipales con la policía de carreteras y personal de COVIANDES y finalmente informar a través de la aplicación de Villamov al menos cada tres horas, la situación acaecida, informando a su vez, a través de todos los medios de comunicación y redes sociales e institucionales, como la emisora Villavo Stereo, coviandes.com.co, #767 y policía de carreteras el estado de la vía.

Por lo anterior, manifestó que coadyuva la petición de medida cautelar en favor de los derechos de la comunidad, pero no exactamente como lo solicitó el actor popular, sino encaminada a que se disponga de un manejo especial de tránsito, para evitar en lo posible la mayor afectación a los barrios las Américas, Llano Lindo, Araguaneý, Los HéroeS, Serramonte 1,2,3,4,5 y los Colegios como el Nuevo Gimnasio, Cristo Rey, Buenos Aires, el cual incluya la suficiente información cada tres horas máximo en la plataforma VILLAMOV, medios de comunicación del Municipio, como Villavo Stereo, coordinación con interinstitucional entre la policía de carreteras y los agentes azules de tránsito municipal, aumentando la presencia de funcionarios de estos grupos y que los mismos se articulen con los empleados de COVIANDES, quienes deben actuar incluso hasta donde inicia la zona urbana y finalmente evitar que las tractomulas y camiones de más de 3.4 toneladas ingresen a la ciudad de Villavicencio cuando la vía hacia Bogotá esté cerrada.

Por lo anterior, solicitó que se decrete la medida cautelar y anexó las fotografías y videos del recorrido realizado por la presunta zona afectada (fl. 164 a 108 C1).

2.7 El Instituto Nacional de Vías - INVIAS y la Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSV, presentaron escrito describiendo el traslado de la medida cautelar de forma extemporánea¹.

2.8 El Departamento del Meta no se pronunció frente a la medida cautelar solicitada.

2.9 De la parte demandante:

La parte demandante se pronunció sobre las respuestas emitidas por las entidades accionadas y vinculadas, expresando que si bien es cierto es competencia de los mandatarios locales la organización del tránsito en su municipio, no se puede cargar la responsabilidad al Municipio de Villavicencio y/o Policía Nacional, pues estos en armonía con las demás entidades accionadas deben buscar los correctivos a la movilidad, en el evento de cierre de la vía Bogotá – Villavicencio.

Precisó que a la Policía Nacional en su modalidad de tránsito dentro de su competencia territorial, tiene la obligación de tener un plan de movilidad y tomar medidas urgentes para evitar el represamiento de vehículos en la zona urbana, en coordinación con la secretaria de movilidad.

Señaló que no se encuentra presencia permanente de funcionario de tránsito en el cruce de Altagracia, para que organice la movilidad en el sector, afirmando que precariamente se ubican allí pero no cumplen con su función.

Aportó como anexo CD que contiene fotografías y videos que muestran la situación que se alega. (fl. 276 a 278 C2).

3. Del requerimiento previo:

Mediante auto del 31 de octubre del 2018, el Despacho previo a decidir sobre la medida cautelar solicitada, ordenó oficiar al Municipio de Villavicencio-Secretaria de Movilidad y al Instituto Nacional de Vías-INVIAS-Dirección Territorial Meta, con el fin de que remitieran a este Tribunal copia del plan de choque (Plan Estratégico Integral de Seguridad y Movilidad), implementado para efectos de

¹ El día 22 de agosto de 2018 (fl. 55-56), se notificó a las entidades demandadas y vinculadas el auto de fecha 21 de agosto de 2018, es decir que el término de cinco (5) otorgado a las partes demandadas y vinculadas para describir el traslado de la medida cautelar inició el 23 de agosto de 2018 y finalizó 29 de agosto de 2018, razón por la cual, para el día 30 de agosto de 2018 los escritos presentados por el INVIAS y la Agencia de Seguridad Vial eran extemporáneos.

evitar la congestión de las vías que conducen a la ciudad de Bogotá que conectan con el Sector de Altagracia, las Américas, Llano Lindo y Serramonte, entre otras (fl. 336 C2).

3.1 Municipio de Villavicencio:

El Municipio de Villavicencio, adjuntó copia del plan de choque concertado en reunión con los representantes del Ministerio de Transporte, Policía Nacional y la Secretaría de Movilidad, copia del acta del día y firmas de las autoridades reunidas. Igualmente, allegó copia de estadística de accidentalidad con corte a octubre del 2018. (fl. 350 a 359 C2).

3.2 Instituto Nacional de Vías-INVIAS-Dirección Territorial del Meta:

El Director Territorial Meta del Instituto Nacional de Vías-INVIAS, al no contar con abogados para los distintos procesos judiciales, procedió a contestar el requerimiento indicando que dicha entidad no tenía a cargo de la vía Bogotá-Villavicencio ruta 4006, pues esta correspondía a la Agencia Nacional de Infraestructura-ANI.

Señaló que la Dirección Territorial Meta del Instituto Nacional de Vías cuenta con las empresas de mantenimiento rutinario que están integradas por 10 trabajadores cada una y que están repartidas en quince empresas que recorren a diario las vías de la jurisdicción para garantizar el adecuado mantenimiento y limpieza.

Precisó que de acuerdo con los reportes de accidentalidad presentados por la Policía Nacional ningún accidente se ha presentado por el estado de la vía, pues pese a lo crítico, afirmó que siempre ha contado con señalización, se ponen pancartas de cierre y se tiene establecido un protocolo para la utilización de los túneles en caso de emergencias en la vía antigua, situación que ha operado sin congestionar la ciudad.

Destacó que han puesto en conocimiento de la Alcaldía Municipal de Villavicencio-Oficina de Control Físico y de CORMACARENA, las construcciones ilegales de vivienda, restaurantes, hoteles, instalaciones industriales, instalaciones turísticas, parqueaderos, bahías y zonas de recreación, entre otras, que se ubican en la faja de la vía, sin importar que es una zona de exclusión, invadiendo el espacio público.

Resaltó que el Instituto Nacional de Vías no solo revisa y conoce el estado de todos los tramos de los corredores viales a cargo, en especial el de Pipiral-Villavicencio sino que los atiende de forma permanente garantizando la adecuada movilidad de los usuarios de las vías.

Aportó con la respuesta la Resolución No. 0003972 de 2018 del 07 de septiembre del 2018 *“Por la cual se establecen medios especiales para la regulación del tráfico vehicular tendientes a garantizar la movilidad y la seguridad de los usuarios de la vía Bogotá-Villavicencio y se dictan otras disposiciones”* y el acta de reunión del 29 de agosto del 2018, en la cual se verificó el manejo de las contingencias cuando se presenta el cierre de la vía Bogotá – Villavicencio. (fl. 365 a 371 del C2).

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Este Tribunal es competente para decidir de la solicitud de decreto de medida cautelar presentada por la parte actora, conforme a lo establecido en los artículos 125 y 243 del CAPACA.

Frente a la discusión que se ha suscitado en torno a la competencia de los jueces colegiados para proferir las decisiones de las medidas cautelares, ante la posible contradicción que surge entre lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA en el acápite de medidas cautelares y lo consagrado en relación a las decisiones que deben proferirse por la Sala de decisión, el Consejo de Estado definió lo siguiente:

“(…)

De las disposiciones legales citadas, resulta claro que el auto interlocutorio mediante el cual se decreta una medida cautelar, debería ser dictado, por regla general, por la respectiva Sala, cuando se trate de jueces colegiados que se encuentren conociendo de procesos contencioso-administrativos en primera instancia, decisión que será susceptible del recurso de apelación.

Sin embargo, es un hecho cierto que los 229, 230, 232 y 233 del CPACA parecieran sugerir una regla diferente de las expuestas en los artículos precitados.

(…)

Pudiera pensarse, válidamente, que según los artículos 229, 230, 232 y 233 del CPACA, el auto que decreta las medidas cautelares, para el caso de los

jueces colegiados, debe ser expedido, por regla general, por el Magistrado Ponente, sin embargo, una lectura armónica y sistemática de las disposiciones legales precitadas, en concordancia con los artículos 125 y 243 *ibidem*, permiten evidenciar que no existe tal contradicción.

Es así como debe considerarse que los artículos 229, 230, 232 y 233 del CPACA, cuando se refieren a la posibilidad de que el Magistrado Ponente profiera una decisión en la cual se decreta una medida cautelar, hacen alusión a la excepción establecida en el artículo 125 del CPACA, es decir a la relativa a que en los procesos de única instancia que se tramiten ante jueces colegiados, esto es, ante Tribunales Administrativos y ante el Consejo de Estado, es de competencia del Magistrado Ponente proferir las decisiones a que se refieren los numerales 1°, 2°, 3° y 4° del artículo 243 del CPACA.

Dicha hermenéutica, cabe resaltarlo, mantiene la regla general establecida en los artículos 125 y 243 del CPACA, según la cual las decisiones precitadas, y dentro de ellas el auto que decreta una medida cautelar, deben ser proferidas por las salas de decisión de los jueces colegiados, en procesos que aquellos conozcan en primera instancia.

(...)

Así las cosas, este despacho considera que el auto de 22 de febrero de 2016, mediante el cual se decretó la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, ha debido ser adoptado por la respectiva Sala del Tribunal Administrativo de Antioquia, al tratarse de un proceso de conocimiento de dicho juez colegiado en primera instancia.

Por ende y como quiera que la providencia judicial impugnada fue suscrita únicamente por el Magistrado Sustanciador del proceso, doctor Rafael Darío Restrepo Quijano, a pesar de hacer alusión a que la providencia era proferida por el «[...] TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA CUARTA DE DECISIÓN ORAL [...]», es claro que la misma fue expedida sin competencia y con desconocimiento de la garantía al debido proceso prevista en el artículo 29 de la Carta Política.

(...)”²

Por lo anterior, es claro que el auto que decreta una medida cautelar le corresponde a la Sala de Decisión del Tribunal proferir la providencia.

2. Análisis Jurídico sobre las Medidas Cautelares en las acciones populares

La Ley 472 de 1998 respecto a las medidas cautelares en las acciones populares, estableció en el artículo 25 lo siguiente:

“ARTICULO 25. MEDIDAS CAUTELARES. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto del 27 de Noviembre de 2017, Radicación Número: 05001-23-33-000-2015-01797-01, Actor: Instituto para el Desarrollo de Antioquia, Demandado: Contraloría General de Antioquia, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdé.

para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medias urgentes a tomar para mitigarlo.

PARAGRAFO 1o. El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.

PARAGRAFO 2o. Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.”

En relación a la oposición de las medidas cautelares, el artículo 26 de la Ley 472 de 1998, estableció que sólo podrá fundamentarse en i) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger, ii) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público, iii) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable, situaciones que le corresponde demostrarlas a la parte que las alega.

Ahora, con la expedición de la Ley 1437 de 2011 la acción popular hizo parte de los medios de control que podían ejercerse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, regulándose su procedencia bajo el medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos y estableciendo sobre las medidas cautelares lo siguiente:

ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

PARÁGRAFO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos ~~y en los procesos de tutela~~ del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

En ese orden de ideas, lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para las medidas cautelar es aplicable en el caso de las acciones populares, así lo confirmó la Corte Constitucional en Sentencia C-284 de 15 de mayo de 2014, al analizar la aplicación del CPACA respecto de las medidas cautelares en acciones populares, veamos:

"[...] la Corte advierte que la regulación aplicable a las medidas cautelares en los procesos de tutela y de defensa de derechos colectivos, cuando sean de conocimiento de la justicia contencioso administrativa, tiene entonces las siguientes características en la Ley 1437 de 2011: i. se pueden decretar de oficio o a petición de parte (art 229); ii. no necesitan caución (art 232); iii. el juez debe en principio darle traslado a la contraparte, cuando haya una solicitud de medida cautelar, salvo que se trate de medida cautelar de urgencia, y la contraparte tiene en el primer caso cinco (5) días para pronunciarse sobre la misma (arts 233 y 234); iv. el juez puede decretar la medida cautelar de urgencia de inmediato, pero en el procedimiento general del artículo 233 cuenta con diez (10) días para resolver la solicitud, contados desde cuando venza el término para que el demandado se pronuncie sobre la misma (arts 233 y 234); v. la decisión de decretar las medidas es susceptible de recurso de apelación o súplica, según el caso, y si se concede es en el efecto devolutivo. La Sala debe preguntarse si esta regulación se ajusta a los artículos 13, 86, 88, 89, 228 y 229 de la Carta.

[...]

a. El legislador no viola los artículos 13, 88, 89, 228 y 229 de la Carta, al ordenar que se aplique el citado régimen de medidas cautelares a procesos en defensa de derechos colectivos, ante la justicia administrativa

21. Tras examinar el contenido de la regulación prevista en los artículos 229 a 241 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Corte concluye que el legislador no violó los artículos 13, 88, 89, 228 y 229 de la Constitución al ordenar la aplicación del mismo a los procesos iniciados con la finalidad de proteger derechos e intereses colectivos. En síntesis, las razones que desarrollará la Sala a continuación son las siguientes: primero, la norma acusada no infringe ninguno de los atributos constitucionales que los artículos 88, 89, 228 y 229 Superiores les confieren a las acciones para la defensa de derechos colectivos; segundo, la Corte Constitucional juzga razonable, según la actual distribución de competencias judiciales en esta materia, prever un régimen de medidas cautelares especial para las acciones fundadas en derechos e intereses colectivos cuando sean de conocimiento de la justicia administrativa, y que no se extienda a las

acciones del mismo orden cuando las conozca un juez vinculado a una jurisdicción distinta. A continuación se expondrán estas razones con mayor detalle.

[...]

25. Ahora bien, la Corte estima que el párrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, al extender la regulación sobre medidas cautelares prevista en el capítulo XI, Título V, del CPACA, a los procesos que busquen la protección de los derechos e intereses colectivos que sean de conocimiento de la justicia administrativa, no viola los artículos 13, 88, 89, 228 y 229 Superiores, por las siguientes razones:

25.1. En primer lugar, es importante señalar que la norma demandada no introduce una restricción en los poderes que, antes de la Ley 1437 de 2011, le confirió la Ley 472 de 1998 al juez popular. Como ha señalado el Consejo de Estado, el capítulo XI, Título V, del CPACA no deroga expresa, ni tácita ni orgánicamente los artículos 17 inciso 3, 18 inciso 2, 25 y 26 de la Ley 472 de 1998, que regulan dentro de esta última lo atinente a las medidas cautelares en los procesos por acción popular.³ La Corte considera razonable esta conclusión, y en tal virtud estima que la regulación no es en este aspecto contraria a la Carta. En lo que se refiere a los poderes del juez, se advierte que las normas sobre medidas cautelares de la Ley 1437 de 2011 y de la Ley 472 de 1998 no son, para empezar, incompatibles. El juez puede decretar las medidas de uno u otro estatuto, sin que esto suponga contradicción u omisión alguna, de modo que puede decirse que son complementarios. La Ley 1437 de 2011 tampoco desmonta expresamente el régimen de medidas cautelares de la Ley 472 de 1998. Este último se creó para una jurisdicción de acciones populares integrada por jueces ordinariamente adscritos a la justicia administrativa o a la civil, mientras la Ley 1437 de 2011 es una regulación exclusiva sobre lo contencioso administrativo. La previsión de un nuevo régimen de medidas cautelares, visto de esta manera, no supone ningún desconocimiento de los artículos antes mencionados de la Constitución, en cuanto hay una interpretación de acuerdo con la cual no desarticula el esquema de medidas cautelares contemplado en la Ley 472 de 1998, sino que de hecho lo complementa en términos técnicos y procedimentales.

[...]

26. En definitiva, a juicio de la Sala, el párrafo del artículo 229, Ley 1437 de 2011, no viola los artículos 13, 86, 88, 89, 228 y 229 de la Carta, al extender la regulación de medidas cautelares previsto en capítulo XI, Título V, del CPACA, a los procesos que busquen la protección de derechos e intereses colectivos que sean de conocimiento de la justicia administrativa, por las siguientes razones: i. no reduce

³ Consejo de Estado. Sección Primera. Auto del 26 de abril de 2013. (CP María Elizabeth García González). Expediente 201200614-01. En ese caso, al definir un recurso contra una providencia en la cual se habían decretado medidas cautelares, se dijo lo siguiente sobre el párrafo del artículo 229 CPACA, demandado en este proceso: “[d]e la lectura del párrafo transcrito podría pensarse que, a primera vista, dicha normativa deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 de 1998 en relación con las medidas cautelares. Empero, ello no es así [...] Considera la Sala que las disposiciones contenidas en el capítulo XI del CPACA sobre medidas cautelares, deben ser interpretadas de manera armónica con la Ley 472 de 1998 [...]”. Luego, esa misma posición fue reiterada por la misma Sección Primera del Consejo de Estado, en el auto del 6 de febrero de 2014. (CP María Claudia Rojas Lasso), en la cual sostuvo, en referencia al alcance del párrafo demandado en el presente proceso, y a su compatibilidad con las correspondientes sobre la materia de la Ley 472 de 1998: “la Sala, en aras de armonizar la aplicación de las normas en mención, entiende que el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las contempladas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 de 1998 y del CPACA, respectivamente”.

las medidas que puede decretar el juez, sino que las complementa; ii. el juez puede, en virtud suya, adoptar medidas cautelares de oficio o a petición de parte; iii. sin necesidad de prestar caución, por parte de quien las solicita; iv. si bien en general se prevé un espacio previo al decreto de la medida cautelar, dispuesto para darle traslado a la otra parte y para que esta pueda oponerse, se admite también la posibilidad de medidas de urgencia que pretermitan esa oportunidad; v. la decisión de decretar las medidas es susceptible de recurso de apelación o súplica, según el caso, pero de concederse sería en el efecto devolutivo; v. estas medidas se aplicarían en tales procesos, pero cuando sean de conocimiento de la justicia administrativa, lo cual en esta materia responde a un principio de razón suficiente [...]"

El Consejo de Estado, sobre la aplicación del CPACA para efectos de resolver las medidas cautelares dentro de la acción popular, señaló recientemente:

"(...)

De manera reciente, esta misma sección ha indicado:

"[...] Para el efecto, en auto de 26 de abril de 2013⁴ la Sala consideró que de la lectura del artículo 229 del CPACA podría pensarse que éste deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 sobre la materia, pero lo cierto es que ambas disposiciones deben ser interpretadas de manera armónica. Tal es el caso del tipo de medidas a las que estaría autorizado a adoptar el juez popular para prevenir un daño inminente o hacer cesar el peligro que se hubiese causado. Al respecto, manifestó que la Ley 472 resulta ser más garantista que lo dispuesto en el Capítulo XI del CPACA, pues en esta última disposición las opciones del juez se restringen a las medidas cautelares enlistadas en el artículo 230, a diferencia de la Ley 472 que otorga amplias facultades para ello.

En consecuencia, en este aspecto se precisó que se debe entender que el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las previstas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 y del CPACA, respectivamente.

Adicionalmente, en dicha oportunidad también se advirtió que las demás disposiciones del CPACA no ponen en riesgo las garantías ya otorgadas por la Constitución y la Ley 472 para la protección de los derechos colectivos, razón por la que era viable dar entera aplicación a las demás disposiciones del Capítulo XI del CPACA [...]" (Destacado de la Sala)

Se concluye entonces que, las normas establecidas en las leyes 472 y 1437 en materia de medidas cautelares son complementarias, y no se oponen entre sí.

(...)"

⁴ Expediente núm. 2012-00614. Consejera ponente María Elizabeth García González.

En consecuencia, en relación a las normas aplicables con el fin de resolver sobre las medidas cautelares en acciones populares, es claro que lo dispuesto en la Ley 472 de 1998 y la Ley 1437 de 2011 se complementan, con el fin de otorgar un marco más amplio para resolver el asunto.

El Título II, Capítulo XI del CPACA, se ocupa de las medidas cautelares en los procesos declarativos y los que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos que se adelanten ante esta jurisdicción, previendo en su artículo 229⁵ que podrán solicitarse antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso por la parte interesada a fin de proteger provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que tal decisión signifique prejuzgamiento.

El artículo 230, establece el contenido y alcance de las medidas cautelares, así:

ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.

⁵ **ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

PARÁGRAFO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos ~~y en los procesos de tutela~~ del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se registrarán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.

5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.

A su turno, el artículo 231 prevé como requisitos para decretar las medidas cautelares los siguientes:

ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. (...)

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

El Consejo de Estado en Sentencia de 29 de noviembre de 2016, Rad 11001-03-25-000-2012-00474-00(1956-12), C.P. Sandra Lisseth Ibarra Vélez, proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de Abel Rodríguez Céspedes contra Procuraduría General De La Nación, frente al tema de las medidas cautelares dispuso:

"(...)

i) Existen requisitos de formales procedibilidad⁶, a saber: 1) debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 229, Ley 1437 de 2011); 2) debe existir solicitud de parte⁷ debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y 3) la medida debe ser solicitada en cualquier etapa del proceso antes o después de haberse notificado el auto admisorio de la demanda (artículo 233 y 234, Ley 1437 de 2011).

ii) Existen requisitos materiales de procedibilidad⁸, a saber: 1) la medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y 2) debe haber una relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011).

(...)

Finalmente si se pretenden otras medidas cautelares diferentes -medidas cautelares positivas-⁹ a la de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos: 1) que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; 2) que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente la titularidad del derecho o de los derechos invocados; 3) que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y 4) que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios (artículo 231, inciso 3°, numerales 1° a 4°, Ley 1437 de 2011).

(...)” (Negrita y subrayas fuera del texto).

De lo anterior se colige, que para la procedencia y decreto de las medidas cautelares se deben cumplir una serie de requisitos formales y materiales de procedencia para que se acceda por parte del operador judicial al decreto de la medida:

3. Caso Concreto

⁶ En la medida en que estos requisitos únicamente exigen una corroboración formal y no un análisis valorativo.

⁷ De conformidad con el parágrafo del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las únicas medidas que pueden ser declaradas de oficio por el juez son las “medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

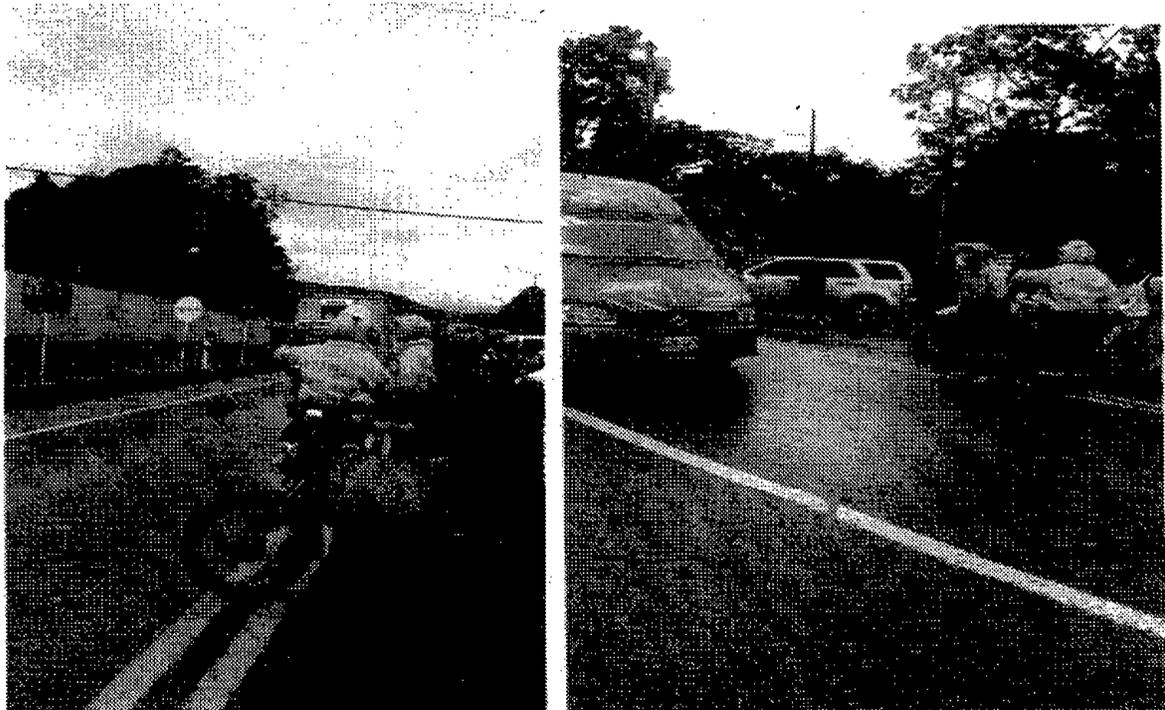
⁸ En la medida en que exigen por parte del juez un análisis valorativo.

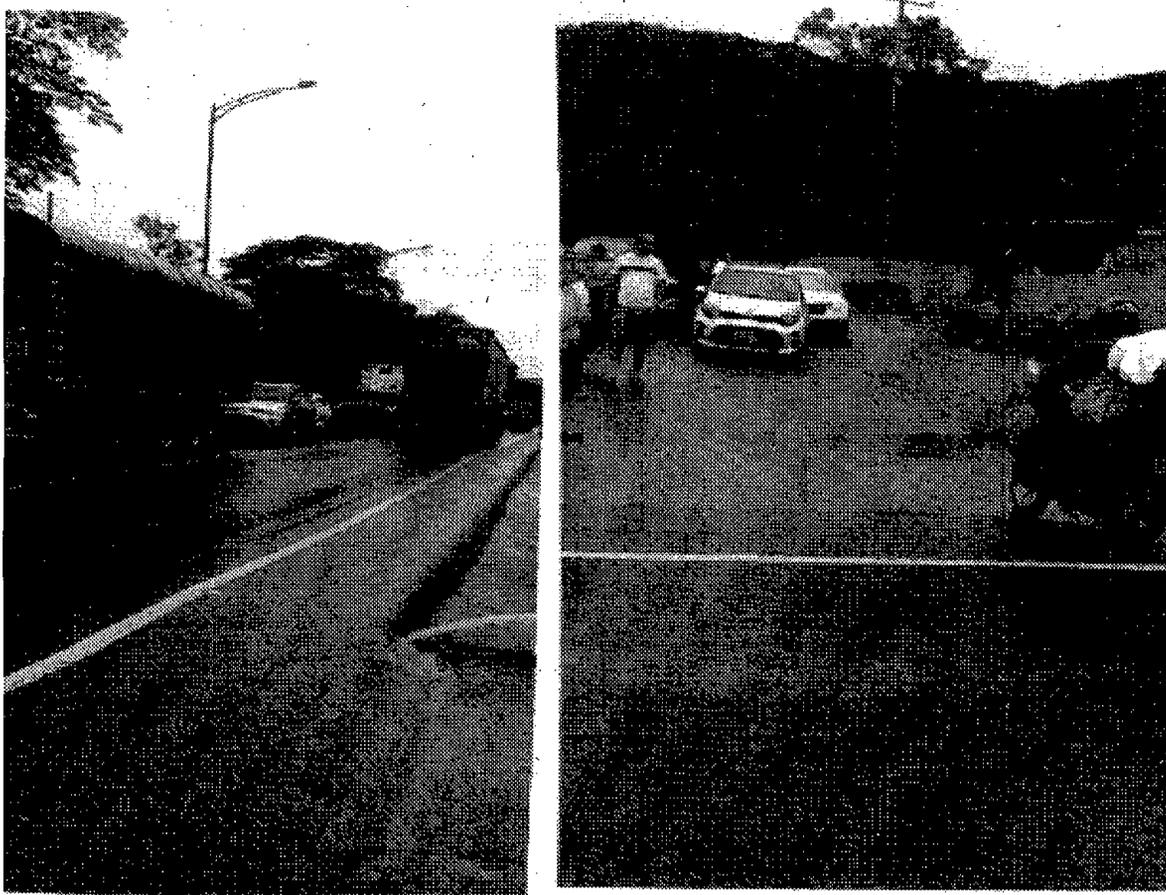
⁹ Ley 1437 de 2011, artículo 230, numerales 1, 2, 4 y 5.

Dentro del presente asunto, la parte demandante solicita que se ordene como medida provisional a la Secretaria de Movilidad de Villavicencio que implemente un plan de choque relativo a la movilidad en los momentos de cierre de la vía Bogotá-Villavicencio, instalando vallas informativas en el sitio donde los vehículos se estacionan en fila sobre el carril derecho, esto es, desde el anillo vial 500 mts abajo de la intersección con la vía acacias hacia la séptima brigada, organizando la movilidad de tal forma que no se obstaculice el ingreso a los barrios y establecimientos de comercio.

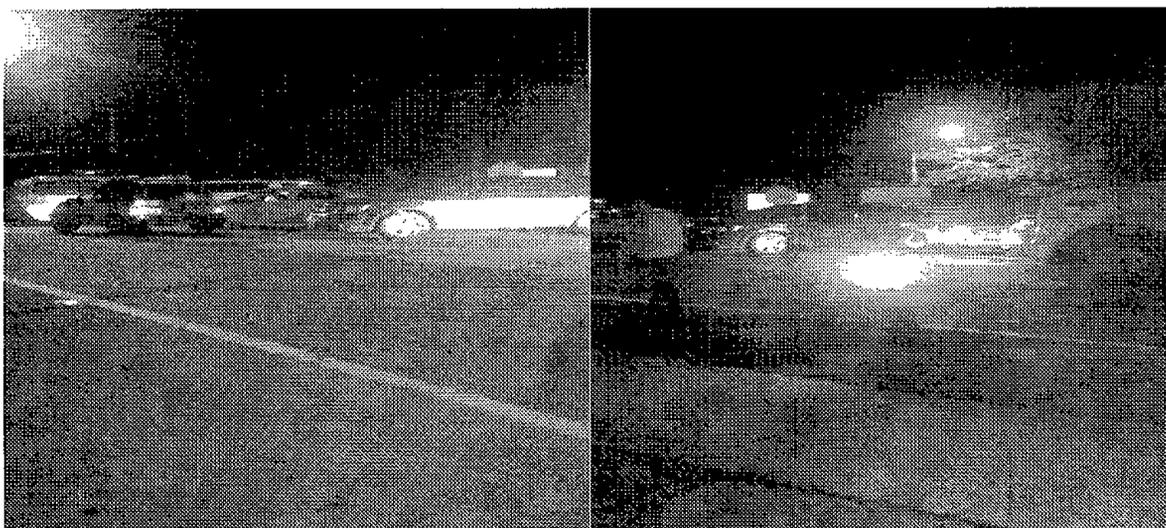
Como soporte de lo anterior, aportó fotografías en las que se muestra el tráfico en la vía que conduce a Bogotá (fl. 13-14 C1) y la respuesta a los requerimientos de cuantos niños hay en los Colegios Pedagógico Cristo Rey y Gimnasio Domingo Savio de Villavicencio, que en su sentir se ven afectado ante los cierres de la vía Bogotá – Villavicencio.

Entre las fotografías allegadas por la parte actora se encuentran las siguientes:



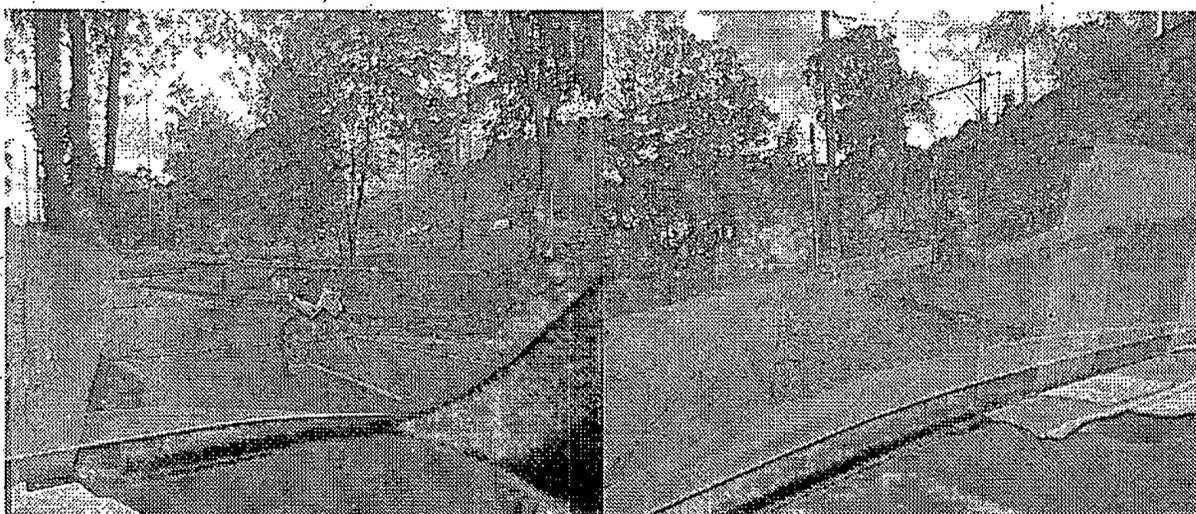


Igualmente, mediante memorial del 04 de septiembre del 2018 la parte demandante, aportó más fotografías y videos de la situación del tránsito en la vía Bogotá –Villavicencio en el evento de cierre temporal del mencionado corredor vial, veamos:





La situación alegada por el demandante, fue corroborada por el Agente del Ministerio Público quien también aportó material fotográfico de la situación expuesta por el demandante, aportando las siguientes tomas fotográficas:



Igualmente, allegó video en el cual se observa vehículos al costado de la Avenida 40 cerca al parque fundadores y dos agentes de tránsito que controlan la zona e informan la situación a los vehículos que transitan para la ciudad de Bogotá (fl. 170 C1).

El Consejo de Estado respecto de la valoración de las fotografías como prueba allegada dentro del proceso, ha expresado, lo siguiente:

“(…)

Con relación al valor probatorio de las fotografías, se torna necesario precisar que las mismas ostentan la calidad de documentos representativos¹⁰, pues

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia T-930A de 6 de diciembre de 2013. “[...] 4.3 La fotografía es un medio probatorio documental de carácter representativo, que muestra un hecho distinto a él mismo, el cual emerge del documento sin que tenga que hacerse un ejercicio de interpretación exhaustiva de su contenido. Esto significa

no contienen declaración alguna, sino que ellas representan "una escena de la vida en particular, en un momento determinado"¹¹.

Sin embargo, per se, las fotografías no ofrecen el convencimiento suficiente frente a las circunstancias de tiempo, modo y lugar de las situaciones representadas, por lo cual se torna necesario que a efectos de otorgarles mérito probatorio, su contenido sea ratificado, verificado o cotejado con otros medios de prueba allegados al proceso.

Adicional a lo anterior se debe tener en cuenta que al ser consideradas como documento privado su fecha cierta se cuenta, conforme al artículo 280 de CPC, esto es, desde el momento en el que son aportadas al proceso, sin perjuicio de los demás criterios fijados por la norma en mención.

Así las cosas, la valoración de las fotografías se sujetará a su calidad de documentos, que en el marco del acervo probatorio, serán apreciadas como medios auxiliares, en virtud de la sana crítica del juez¹².

(...)"¹³

De otra parte, el Municipio de Villavicencio y el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, manifestaron que difieren de lo solicitado por el demandante, puesto que, sí se cuenta con un plan de choque en caso de cierre de la vía Bogotá – Villavicencio, razón por la cual, aportaron acta de reunión del 28 de agosto de 2018, en la cual, se estableció lo siguiente:

"(...)

PLAN DE CHOQUE

Si existe un plan de choque, pero no está plasmado en un documento escrito, en este documento se van a plasmar las responsabilidades de las autoridades aquí reunidas, aclarando que las obligaciones se vienen asumiendo con normalidad:

1. Secretaria de Movilidad de Villavicencio

que "la representación debe ser inmediata, pues si a simple vista la fotografía muestra una variedad de hechos posibles, ella formará parte de la prueba indiciaria, ya que está contenida en la mente de aquél (el intérprete), y no en el objeto que la documenta", advirtiéndose en esta misma sentencia T-269 de 2012 que "el Juez debe valerse de otros medios probatorios, apreciando razonablemente el conjunto, tal como lo dispone la preceptiva procesal penal. 4.3.1. Al igual que otro documento y que el dictamen pericial, la fotografía es un medio que el juez está en la obligación de valorar dentro del conjunto probatorio, siguiendo las reglas de la sana crítica. Por ser un documento, se determinará si es privado o tiene las connotaciones para ser asumido como público y se verificará su autenticidad y genuinidad conforme a la preceptiva correspondiente".

¹¹ Sección Tercera, sentencias del 8 de noviembre de 2007, expediente 32966; de 3 de febrero de 2010, expediente 18034; de 26 de febrero de 2014, expediente 37049; de 22 de enero de 2014, expediente, entre otras.

¹² Sección Tercera, sentencia de 22 de abril de 2004, expediente 14688.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 03 de noviembre de 2016, Radicación número: 76001-23-31-000-1999-00524-01(29334), Actor: LUZ MARINA GONZÁLEZ DE GALLEGOS Y OTROS, Demandado: Municipio de Tuluá y Otro, Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa

2. Policía Nacional, Dirección de tránsito y transporte sede seccional metropolitana de Villavicencio y Meta.
3. Ministerio de transporte Dirección territorial Meta
4. INVIAS instituto Nacional de Vías – Meta
5. Instituto Departamental de tránsito y transporte del Meta
6. Terminal de transporte de Villavicencio
7. Defensa Civil
8. Concesión vial de los Andes – COVIANDES
9. Concesión vial de los llanos
10. Concesión vial del oriente
11. Benemérito cuerpo de bomberos de Villavicencio
12. ANI, Agencia nacional de Infraestructura

1. La Secretaría de movilidad de Villavicencio, genera un dispositivo a intervenir en los puntos de llano lindo, sector de fundadores, anillo vial y el SENA, Avenida 40, cuyo objetivo es evitar que los vehículos se represen en el lugar y que boqueen la avenida 40, y la calle primera anillo vial, para garantizar la movilidad. De acuerdo a la contestación presentada ayer 28 de agosto de 2018, ante Tribunal, por la asesora externa ANGELA MANRIQUE.
2. La policía nacional como autoridad de tránsito a través de la dirección de tránsito y transporte cumple sus funciones desde el punto de vista jurisdiccional en las carreteras nacionales, en el caso de la vía Bogotá Villavicencio, a través de un dispositivo, desde caño Buque hasta puente Susumuco, se ubica personal policial, en diferentes puntos estratégicos para el control vehicular, incluyendo el sector de Altagracia como forma preventiva, para dirigir el tránsito y bloqueo del tramo vial. Teniendo en cuenta la resolución 0002307 del Ministerio de transporte, sobre los reversibles, la autoridad vial determinará dichas acciones. (Se anexa dicha resolución)
3. El Ministerio de Transporte, coordina con las diferentes instituciones Departamentales y Municipales, así como con las Concesiones y con el gobierno nacional, las diferentes actividades que se deben realizar en el momento en que ocurran dicha situación.
4. INVIAS comunica a la policía Nacional. Alerta temprana de que algo está sucediendo ante la posibilidad de un evento para el cierre de la vía. Se llama al supervisor de la ANI, Rolando Castro, el genera la orden de los tres turnos de salida de vehículos para salir por el túnel con el concesionario vial de los andes. La publicidad de las alertas se hacía a través del llano siete días, ahora que no está dicho diario, se seguirá haciendo con el diario que lo reemplace. Se armó un puesto de mando unificado virtual con todas las autoridades competentes donde estamos las 24 horas del día pendientes. El reversible debe iniciar desde LA CALLE PRIMERA CON CARRERA CINCUENTA Y DOS, BARRIO LLANO LINDO para generar un mejor flujo vehicular. Luego de muchas reuniones se llegó a esta conclusión.
5. Instituto Departamental de tránsito y Transporte del Meta, tiene la función de coordinar con la policía nacional y las concesiones viales, la entrada de los vehículos de los diferentes municipios, para que no congestionen la Ciudad de Villavicencio.” (Subrayas y negrita fuera del texto).

En ese orden de ideas, advierte la Sala que tal y como se plasmó en el acta de reunión del 28 de agosto de 2018 y que se corroboró por el Tribunal al momento de requerirse el plan de choque y los soportes en los que se fundamenta, el Municipio de Villavicencio no cuenta con un plan de movilidad en caso de cierres eventuales de la vía Villavicencio – Bogotá, ya que las obligaciones que se establecen en el acta transcrita en precedencia, se ejercen por las distintas autoridades al momento de la emergencia sin que para ello obre algún tipo de planeación o estudio al respecto.

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe precisar quién se encuentra a cargo de la movilidad en los sectores de Llano Lindo, las Américas, Arguaney, Los Héroes, Serramonte 1,2,3,4 y 5 y demás barrios ubicados en el sector de la vía acacias y por tanto, tendría la competencia para adoptar un plan estratégico de movilidad para dichos sectores ante los cierres de la vía Bogotá-Villavicencio.

En ese sentido, se advierte lo siguiente:

La Constitución Política de Colombia en su artículo 24, establece:

ARTICULO 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

La Ley 769 de 2002 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.”*, en su artículo 1 modificado por el artículo 1 de la Ley 1383 de 2010, se dispuso:

ARTÍCULO 1o. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS. Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.

Le corresponde al Ministerio de Transporte como autoridad suprema de tránsito definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito.

Las autoridades de tránsito promoverán la difusión y el conocimiento de las disposiciones contenidas en este código.

Los principios rectores de este código son: seguridad de los usuarios, la movilidad, la calidad, la oportunidad, el cubrimiento, la libertad de acceso, la plena identificación, libre circulación, educación y descentralización.

El artículo 3 de la mencionada Ley, establece que son autoridades de tránsito i) el Ministro de Transporte, ii) los Gobernadores y los Alcaldes, iii) los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o Distrital, iv) la Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte, v) los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial, vi) la Superintendencia General de Puertos y Transporte, vii) las Fuerzas Militares en aquellas áreas donde no hay presencia de Autoridad de Tránsito y viii) los Agentes de Tránsito y Transporte.

Ahora bien, el artículo 6 de la Ley 769 de 2002, establecen quiénes ejercen como organismos de tránsito en relación a la jurisdicción, veamos:

“ARTÍCULO 6o. ORGANISMOS DE TRÁNSITO. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:

- a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;
- b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito;
- c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;
- d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales;
- e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.

PARÁGRAFO 1o. En el ámbito nacional será competente el Ministerio de Transporte y los organismos de tránsito en su respectiva

jurisdicción para cumplir las funciones que les sean asignadas en este código.

PARÁGRAFO 2o. Le corresponde a la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras el control de las normas de tránsito y la aplicación de este código en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos.

PARÁGRAFO 3o. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.

Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.

No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.”

Conforme a lo anterior, el tránsito del área urbana de los Municipios y sus corregimientos se encuentra a cargo de las Secretarías de Tránsito Municipales y le corresponde a los Alcaldes de cada Municipio expedir y tomar las medidas necesarias para mejorar el tránsito de las personas, animales y vehículos por las vías públicas y a la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras le corresponde el control de las normas de tránsito y la aplicación de ellas en todas las carreteras nacionales.

En ese orden de ideas, es claro que la Secretaría de Tránsito del Municipio de Villavicencio se encuentra a cargo del perímetro urbano del Municipio de Villavicencio, el cual de acuerdo con lo afirmado por dicha autoridad en la contestación de la medida cautelar y lo verificado por la Sala en el Plano de Plan Vial que reposa en la página web del Municipio de Villavicencio¹⁴, inicia en el sector de Llano Lindo exactamente en la Calle 1 con Carrera 52 punto donde comienza la vía concesionada carretera nacional Ruta 40 vía Villavicencio – Bogotá y la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras tiene a su cargo entonces la Ruta 40 vía Villavicencio – Bogotá.

¹⁴http://www.villavicencio.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/POT_2015_13%20Plano%20Plan%20Vial.pdf

De tal manera que, teniendo en cuenta que pese al requerimiento realizado por este Tribunal al Municipio de Villavicencio y al Instituto Nacional de Vías, no se logró probar que se cuente con un plan de movilidad dispuesto para los casos en que se cierra la vía Bogotá-Villavicencio, pues claramente fue hasta la presentación y notificación del presente asunto que surge la necesidad para las autoridades de tránsito de plasmar en un documento las responsabilidades a cargo de las distintas entidades involucradas con la movilidad a nivel nacional, municipal y departamental, ya que en el acta allegada se consignó *“Sí existe un plan de choque, pero no está plasmado en un documento escrito”*, situación que obliga a este Tribunal a concluir que las acciones adoptadas en caso de un cierre eventual de la vía Bogotá – Villavicencio, son diseñadas en el momento en que se presenta la emergencia, sin que a la fecha se haya acreditado que las medidas que se lleven a cabo, se implementan en virtud de algún estudio previo efectuado ante la situación que se presenta en los cierres de la vía Bogotá-Villavicencio y por el contrario, se advierte que no están funcionando de la forma requerida por la comunidad.

Ahora, si bien es cierto en atención a las situaciones de emergencia no previsibles se han efectuado distintos cierres de la vía Bogotá-Villavicencio por deslizamientos de material rocoso, que han limitado el derecho a la libre locomoción y como consecuencia también han afectado el goce del espacio público a la población que reside y labora en las zonas aledañas a la vía que conduce de Villavicencio a Bogotá, esto con el fin de salvaguardar la vida de los viajeros, ello no exonera a las distintas autoridades de tránsito del deber de garantizar la movilidad preservando la seguridad de los usuarios y/o conductores de los distintos ejes viales, así como la movilidad en el Municipio de Villavicencio, ya que al ser un hecho notorio los constantes cierres del mencionado corredor vial, la administración municipal debería contar con un plan vial de emergencia para este caso en específico.

En consecuencia, la Sala concluye que efectivamente conforme a lo manifestado por el demandante, coadyuvado por el Ministerio Público y los supuestos facticos y jurídicos que fueron verificados con el material probatorio que reposan hasta el momento en el expediente, que el Municipio de Villavicencio no cuenta con un plan de movilidad para mitigar la emergencia vial que se presenta cuando ocurren los cierres de la vía Bogotá-Villavicencio, que garantice el efectivo acceso y tránsito a los habitantes de los barrios las Américas, Llano Lindo, Araguaneý, los Héroe, Serramonte 1,2,3,4,5, los Colegios como el Nuevo Gimnasio, Cristo Rey, Buenos Aires, Av. 40 y los barrios aledaños a la vía acacias que obran como zonas afectadas en la movilidad, razón por la cual, ante la

necesidad de evitar que se sigan presentando congestiones viales en las zonas señaladas, la Sala con ocasión de los cierres preventivos que se realizan a la vía que conduce de Villavicencio a Bogotá, ordenará lo siguiente:

El Municipio de Villavicencio a través de la Secretaria de Movilidad, en asocio con la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras y/o Departamento de Tránsito y Transporte y con la articulación de las demás entidades que considere pertinentes, esto es, Ministerio de Transporte, INVIAS, Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Meta y COVIANDÉS¹⁵ realice un estudio de movilidad en el cual se establezcan las medidas adecuadas a adoptar en el caso de cierres eventuales de la vía Bogotá-Villavicencio, garantizando el acceso efectivo a los barrios Llano Lindo, las Américas, Araguaney, Los Héroes, Serramonte 1,2,3,4 y 5, Altagracia, los Colegios como el Nuevo Gimnasio, Cristo Rey, Buenos Aires, y demás barrios ubicados al costado de la Avenida 40 y alrededores al sector de la vía acacias, previendo a su vez que no se afecte la movilidad en la zona urbana del Municipio de Villavicencio.

Previo a lo anterior, la Secretaria de Movilidad del Municipio de Villavicencio deberá convocar a los representantes de la zona afectada con los cierres de la Vía Bogotá-Villavicencio, incluyendo a la Veeduría Doble Calzada Buenavista-Fundadores, con el fin que la comunidad manifieste las inquietudes que presentan sobre el tema y se establezcan por su parte los puntos críticos de movilidad en ese sector, a fin de documentar el estudio ordenado.

Realizado el estudio de movilidad ordenado, el Municipio de Villavicencio deberá diseñar un plan estratégico de movilidad para los eventos de cierres de la vía Bogotá a Villavicencio, garantizando el acceso efectivo a los barrios Llano Lindo, las Américas, Araguaney, Los Héroes, Serramonte 1,2,3,4 y 5, Altagracia, los Colegios como el Nuevo Gimnasio, Cristo Rey, Buenos Aires y demás barrios ubicados al costado de la Avenida 40 y alrededores al sector de la vía acacias, previendo a su vez que no se afecte la movilidad en la zona urbana del Municipio de Villavicencio.

Vale la pena aclarar que de forma general las pretensiones dentro del presente asunto, gira en torno a la adopción de las medidas necesarias a fin de evitar los constantes cierres de la vía Bogotá – Villavicencio y la medida cautelar solicitada inicialmente va encaminada a que se evite la congestión vial producto de los cierres del mencionado corredor vial, siendo la congestión vial una de las

¹⁵ Entidades que de acuerdo con el "PLAN DE CHOQUE" aportado por el Municipio de Villavicencio intervienen en las medidas que se adoptan al momento del cierre de la vía Bogotá – Villavicencio (fl. 355 y 356 C1)

consecuencias de los cierres preventivos que se efectúan, hecho que resulta ser notorio para los habitantes y visitantes del Municipio de Villavicencio, por tanto, contrario a lo expuesto por las entidades demandadas y/o vinculadas no se estaría accediendo a una pretensión de la demanda ni resolviendo el fondo del asunto.

Ahora bien, en cuanto a la solicitud de la parte demandante tendiente que se decrete como medida provisional que la Agencia Nacional de Infraestructura realice todas las gestiones necesarias para obtener los recursos financieros que se requieran para la solución definitiva del problema de continuos cierres de la vía Bogotá – Villavicencio, por caída de material rocoso en todo el recorrido de la vía (fl. 3 C1), la Sala no accederá a lo requerido por la parte actora, en atención a que en el estado en el que se encuentra el proceso no es posible determinar si le corresponde a la ANI lo solicitado o si es competencia de otras autoridades o se requiere de la participación de la Concesionaria Vial de los Andes – COVIANDES, según las obligaciones a su cargo definidas en el Contrato de Concesión, aspectos que deben determinarse en el curso del proceso y van dirigidos directamente al fondo del asunto objeto de estudio.

Respecto a la adición de la medida cautelar tendiente a que se ordene a COVIANDES y/o a la Policía Nacional o demás autoridades competentes que las medidas de contraflujo o reversible establecidas en los días de puente festivo, temporada de semana santa, navidad y año nuevo, se inicie desde un punto específico 200 mts adelante de la entrada al Barrio Araguaney con la entrada al Conjunto Alta Gracia, la Sala advierte que si-bien la parte demandante afirmó que ante dichas medidas la comunidad aledaña no puede salir ni ingresar a los hogares, aun en caso de urgencia o calamidad, no obra dentro del proceso prueba alguna que le permita a este Tribunal concluir dicha situación, razón por la cual, será un aspecto a definir una vez se realice el estudio de movilidad que aquí se decreta.

De otro parte, revisado el expediente se advierte que el demandante no ha dado cumplimiento a la carga impuesta en el numeral noveno del auto admisorio de la demanda, esto es, informar de la admisión de la acción popular a los miembros de la comunidad habida cuenta de ser eventuales beneficiarios, razón por la cual, se requerirá para efectos que acredite su cumplimiento.

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

RESUELVE

PRIMERO: ACCEDER parcialmente a la solicitud de medidas cautelares solicitadas por la parte demandante, de conformidad con los motivos expuestos.

SEGUNDO: ORDENAR al Municipio de Villavicencio a través de la Secretaria de Movilidad, en asocio con la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras y/o Departamento de Tránsito y Transporte y en coordinación con las demás entidades que considere pertinentes, esto es, Ministerio de Transporte, INVIAS, Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Meta y COVIANDES, que en el término de quince (15) días se realice estudio de movilidad en el cual se establezcan las medidas adecuadas a adoptar en el caso de cierres eventuales de la vía Bogotá-Villavicencio, garantizando el acceso efectivo a los barrios Llano lindo, las Américas, Araguaney, Los Héroes, Serramonte 1,2,3,4 y 5, Altagracia, los Colegios como el Nuevo Gimnasio, Cristo Rey, Buenos Aires, y demás barrios ubicados al costado de la Avenida 40 y alrededores al sector de la vía acacias, previendo a su vez que no se afecte la movilidad en la zona urbana del Municipio de Villavicencio.

Previo a lo anterior, la Secretaria de Movilidad del Municipio de Villavicencio deberá convocar a los representantes de la zona afectada con los cierres de la Vía Bogotá-Villavicencio, incluyendo a la Veeduría Doble Calzada Buenavista-Fundadores, con el fin de que la comunidad manifieste las inquietudes que presentan sobre el tema y se establezcan por su parte los puntos críticos de movilidad en ese sector, a fin de documentar el estudio ordenado.

TERCERO: Al vencimiento de los quince (15) días concedidos para realizar el estudio de movilidad ordenado en el numeral anterior, el Municipio de Villavicencio en compañía de la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras y/o Departamento de Tránsito y Transporte dentro de los siguientes quince (15) días, deberá diseñar un plan estratégico de movilidad para los eventos de cierres de la vía Bogotá a Villavicencio, garantizando el acceso efectivo a los barrios Llano lindo, las Américas, Araguaney, Los Héroes, Serramonte 1,2,3,4 y 5, Altagracia, los Colegios como el Nuevo Gimnasio, Cristo Rey, Buenos Aires y demás barrios ubicados al costado de la Avenida 40 y alrededores al sector de la vía Acacias, previendo a su vez que no se afecte la movilidad en la zona urbana del Municipio de Villavicencio.

CUARTO: Del cumplimiento de las anteriores medidas, deberá **allegarse** un informe con destino a la presente acción.

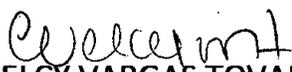
QUINTO: La vigilancia del cumplimiento de la medida cautelar decretada estará a cargo del representante del Ministerio Público delegado para el presente asunto.

SEXTO: Negar las demás medidas cautelares solicitadas por la parte demandante dentro del presente asunto.

SÉPTIMO: Se requiere a la parte demandante, para que cumpla con la carga impuesta en el numeral noveno del auto admisorio de la demanda, esto es, proceda a informar la admisión de la acción popular a los miembros de la comunidad habida cuenta de ser eventuales beneficiarios. Se recuerda que la comunicación a los miembros de la comunidad, deberá efectuarse con la publicación del auto admisorio en un periódico de amplia circulación en el Municipio de Villavicencio y difusión radial en una emisora de alta sintonía en esta ciudad. Adviértasele esta situación a la Defensoría del Pueblo del Departamento.

Notifíquese y Cúmplase

Discutida y aprobada en Sala de Decisión No. 5 de la fecha, según consta en Acta No. 022.


NELCY VARGAS TOVAR
Magistrada


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
Magistrada

(Impedido)¹⁶
CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado

¹⁶ Se aceptó impedimento a través de auto del 02 de agosto del 2018 (fl. 27 y 28 del C1).