

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio No. 679

Villavicencio, veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

REFERENCIA: ACCIÓN POPULAR  
DEMANDANTE: VEEDURÍA CIUDADANA DOBLE CALZADA BUENAVISTA-FUNDADORES  
DEMANDADO: CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES S.A.S.; AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA; SECRETARIA DE MOVILIDAD DE VILLAVICENCIO y POLICÍA NACIONAL.  
VINCULADOS: MINISTERIO DE TRANSPORTE; INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVIAS); AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL (ANSV) y el DEPARTAMENTO DEL META.  
COADYUVANTES: SOCIEDAD COLOMBIANA DE ARQUITECTOS REGIONAL META; COMITÉ CIVICO DE VILLAVICENCIO y la ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL META.  
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2018-00223-00  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

Procede el Despacho a resolver el recurso de reposición interpuesto por la entidad accionada CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES S.A.S.- COVIANDES, contra el auto interlocutorio No. 284 del 02 de mayo de 2019, por medio del cual se accedió parcialmente a la solicitud de medidas cautelares presentada por la parte demandante.

### I. Antecedentes

#### 1. Auto recurrido (f. 551 a 566 C3)

Mediante auto interlocutorio No. 284 del 02 de mayo de 2019<sup>1</sup>, se accedió parcialmente a la solicitud de medidas cautelares solicitada por la parte

<sup>1</sup> Fls. 46 a 49, Cuaderno Principal.

demandante, razón por la cual se ordenó al Municipio de Villavicencio a través de la Secretaría 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 considerara 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 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 aledaños 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, se ordenó a la Secretaría de Movilidad del Municipio de Villavicencio 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 manifestara 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.

Igualmente, se ordenó que al vencimiento de los quince (15) días concedidos para realizar el estudio de movilidad, 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, diseñe 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 aledaños al sector de la vía Acacias, previendo a su vez que no se afecte la movilidad en la zona urbana del Municipio de Villavicencio.

Finamente, se negaron las demás medidas cautelares solicitadas por la parte demandante.

## **2. Recurso (f. 571-574 C3)**

Contra la anterior decisión, la CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES S.A.S.-COVIANDES interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación en los siguientes términos:

Precisó que la obligación de coordinación con COVIANDES para el estudio de movilidad, puede causar mayores perjuicios al interés colectivo que los que se pretende evitar, teniendo en cuenta que la obligación de coordinación es un asunto accesorio a la elaboración del estudio de movilidad, innecesario para su producción y que en todo caso resulta ser una carga administrativa adicional para el Municipio de Villavicencio.

Adicionalmente, expuso que debe tenerse en cuenta que de ser procedente esa obligación de coordinación, debería adelantarse con autoridades que tengan dentro de su objeto la realización de actividades de movilidad o sean autoridades de tránsito, aspecto que en su sentir no cumple, en tanto que COVIANDES es una sociedad CONCESIONARIA VIAL en virtud del contrato No. 444 de 1994, por lo que sus obligaciones y derecho se limitan dentro del marco de ese contrato, sin que le sea exigible ni mucho menos posible realizar actividades de autoridades de tránsito.

En ese orden, consideró que era innecesaria la ejecución de la actividad de coordinación, pues instruir al Municipio de Villavicencio para que ponga de acuerdo a varias autoridades que nada tienen que ver con los asuntos de tránsito, como COVIANDES, puede generar inversión de más recursos y tiempo en actividades que al final no son necesarias ni útiles para la elaboración de un estudio técnico de movilidad, que es, en últimas el asunto que debe acometerse para alcanzar la pretendida protección de los derechos colectivos.

Por lo anterior, en su sentir, la orden de cautela como está dada en lo que tiene que ver con el aspecto de "coordinación" con COVIANDES, en lugar de proteger los derechos colectivos, se incurriría en una conducta que derivaría en mayores perjuicios al derecho o interés colectivo de los que se pretende evitar.

Señaló que COVIANDES no es autoridad de tránsito, pues no hace parte de las definiciones que trata el artículo 3 de la Ley 769 de 2002, toda vez que dicha concesionaria vial no está legitimada para realizar la actividad relacionada con movilidad urbana o rural, en razón a que se trata de un particular que ostenta la calidad de concesionario conforme al Contrato No. 444 de 1994, y por lo tanto, su presencia en la vía que conduce a Bogotá se limita exclusivamente a los asuntos relacionados con el objeto de dicho contrato.

Explicó que la participación de COVIANDES en el plan de choque, fue para efectos de mantenerse enterada y brindar la información que le fuere requerida sobre los cierres de la vía Bogotá-Villavicencio y en especial, para explicar las

actividades que desde su competencia contractual, se realizan para atender esos cierres viales.

Manifestó que las zonas sobre las que se otorgaron las medidas cautelares no hacen parte del corredor vial concesionado, pues en dado caso en que se llegare a considerar que COVIANDES debe colaborar de alguna manera en la producción del estudio de movilidad ordenado mediante la medida cautelar, se debe tener en cuenta que los aspectos que debe versar dicho estudio escapan del alcance espacial en el que se desarrolla el contrato de concesión No. 444 de 1994, pues dicho instrumento contractual se limita exclusivamente al corredor vial Bogotá-Villavicencio y no contempla zonas urbanas respecto de las cuales se concedió la medida.

Por lo anterior, solicitó reponer el auto recurrido y en su lugar, desvincular a COVIANDES de cualquier actividad relacionada con la ejecución de un estudio de movilidad, en subsidio, interpuso recurso de apelación.

### **3. Trámite procesal:**

El 17 de mayo de 2019 se fijó en lista el recurso de reposición presentado por la CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES S.A.S.-COVIANDES, corriéndose traslado a las partes por el término de tres (3) días (f. 595 C3), pronunciándose al respecto en los siguientes términos:

#### **3.1 De la parte demandante (f. 590 C3)**

Señaló que si bien COVIANDES está ejerciendo el derecho de defensa y contradicción, también lo hace temerariamente y en contra del principio de celeridad, pues es una maniobra dilatoria para no aceptar su responsabilidad dentro de su competencia y funciones contractuales como lo es la de brindar seguridad a los usuarios de la vía.

Indicó que la medida cautelar ordenada es de obligatorio cumplimiento y contra ella no procede recurso alguno, máxime cuando los hechos son notorios y violatorios de derechos colectivos y hasta fundamentales.

Expresó que ha mejorado un poco la movilidad en el sector de los colegios, con algunos inconvenientes en el ingreso a llano lindo y el cruce o convergencia de la vía acacias con la de Bogotá.

### **3.2 Del Municipio de Villavicencio (f. 591-594 C3)**

Una vez transcrita la orden emitida como medida cautelar, señaló que la elaboración del estudio de movilidad se impuso principalmente al Municipio de Villavicencio y a la Policía Nacional mediante su cuerpo especializado de carreteras, estableciéndose en la parte motiva de la providencia la esfera de competencia de las mencionadas entidades administrativas, esto es, según la jurisdicción urbana o vía del orden nacional, pero el Tribunal ante las particularidades propias del caso consideró necesario que para llevar a cabo el estudio sería necesario ejercer una actuación coordinada con las entidades que tengan injerencia y/o conocimiento en los cierres eventuales de la vía Bogotá-Villavicencio.

Precisó que la coordinación con el Concesionario Vial es indispensable en la elaboración del plan de movilidad, como quiera que este último puede suministrar información absolutamente relevante para el manejo de tránsito en la ciudad de Villavicencio, con el fin de evitar el estacionamiento de vehículos que conlleve a un bloqueo de las vías municipales, de esta manera se indicó que de COVIANDES se requiere información oportuna de los cierres de la vía, así como el aforo vehicular que permita dar cumplimiento a la medida cautelar.

Manifestó que si bien es cierto, COVIANDES carece de competencia legal como autoridad de tránsito, su participación en el estudio ordenado es imperiosamente necesario para poder recopilar la información pertinente y exacta que lleve a implementar medidas suficientes, idóneas y oportunas cuando se presenten los cierres de la vía, que es de público conocimiento actualmente son recurrentes debido a la época de lluvias.

## **II. Consideraciones**

### **2.1 Procedencia de los recursos**

En relación a los recursos procedentes en las acciones populares, la Ley 472 de 1998, en sus artículos 36 y 37, estableció que contra los autos dictados durante el trámite de la acción popular procede el recurso de reposición en los términos del Código de Procedimiento Civil y el recurso de apelación contra la sentencia que se dicte en primera instancia.

Igualmente, en relación a la oposición a las medidas cautelares, el artículo 26 ídem, establece:

**ARTICULO 26. OPOSICIÓN A LAS MEDIDAS CAUTELARES.** El auto que decreta las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos:

- 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..

Ahora bien, con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se hizo extensiva su aplicación en las acciones populares, refiriéndose en relación a las medidas cautelares en los procesos de protección de los derechos e intereses colectivos, el parágrafo del artículo 229, el cual prevé:

**“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 relación a los recursos procedentes en contra de las medidas cautelares, en aquella disposición normativa se señaló:

**“ARTÍCULO 236. RECURSOS.** El auto que decreta una medida cautelar será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso. Los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en un término máximo de veinte (20) días.

(...)”

**ARTÍCULO 243. APELACIÓN.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

(...)

2. El que decreta una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.

(...)

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.

(...)"

En ese orden de ideas, realizando una integración normativa entre las disposiciones especiales que regulan las acciones populares y lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, resultan procedentes los recursos de reposición y apelación en contra del auto que **decrete** una medida cautelar, los cuales deben interponerse dentro del término de tres (3) días contados a partir de la notificación de la decisión, conforme a lo dispuesto en el artículo 319 del C.G.P. y el numeral segundo del artículo 244 del CPACA:

## 2.2 Caso concreto

Encontrándose en término el recurso de reposición y en subsidio apelación presentado por el accionado CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES S.A.S.-COVIANDES, pasa la Sala a resolver el presente asunto.

Reprocha el demandado que dentro de la orden dada al Municipio de Villavicencio y a la Policía Nacional cuerpo especializado de carreteras, se impuso la obligación de coordinar con las demás entidades, entre ellas COVIANDES, la realización del estudio de movilidad en el cual se establecieran las medidas adecuadas a adoptar en el caso de cierres eventuales de la vía Bogotá-Villavicencio, pues consideró que al no ostentar la calidad de autoridad de tránsito causaría mayores perjuicios al interés colectivo que los que se pretende proteger, aunado a que las zonas en las

que se otorgaron las medidas cautelares no hacen parte del alcance espacial en el que se desarrolla el contrato de concesión No. 444 de 1994.

Igualmente, adujo que su participación en la reunión en la que el Municipio de Villavicencio realizó algunos compromisos de colaboración interinstitucional que denominó "Plan de Choque", se limitó a informar lo requerido sobre los cierres de la Vía Bogotá-Villavicencio, explicando las actividades desde su competencia contractual.

En ese orden de ideas, como bien lo sostuvo la entidad demandada Municipio de Villavicencio en el traslado del recurso, la orden de realizar el estudio de movilidad en el que se establecieran las medidas adecuadas a adoptar para garantizar la movilidad en los casos de cierre de la vía Bogotá-Villavicencio, fue emitida de manera principal al Municipio de Villavicencio a través de la Secretaria de Tránsito y en asocio con la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras y/o Departamento de Tránsito y Transporte, limitándose la participación del Ministerio de Transporte, INVIAS, Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Meta y COVIANDES, a prestar una colaboración dentro de las funciones o competencias que dichas entidades y el concesionario tengan, toda vez que hicieron parte de las reuniones en las que se adoptaban medidas de choque ante los cierres de la Vía Bogotá-Villavicencio.

Por lo anterior, de manera alguna se le está imponiendo una obligación de autoridad de tránsito a COVIANDES, ni mucho menos se le está solicitando que intervenga en zonas que no se encuentran dentro del contrato de concesión vial, pues la obligación de coordinación va ligada con el principio de colaboración que debe prestar para efectos del estudio de movilidad, interpretando ello como la disposición de la información que requiera la entidad territorial frente a los eventos de cierre de la vía y el tránsito de vehículos por esta, como lo señaló en el escrito de traslado del recurso el Municipio de Villavicencio y que de hecho fue aceptado por el recurrente cuando hizo alusión a su participación en las reuniones celebradas ante el cierre vial denominadas como "Plan de choque".

En consecuencia, teniendo en cuenta que la oposición a las medidas cautelares solo puede fundamentarse en tres eventos, para 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, correspondiendo a quien alegue estas causales demostrarlas; empero, el recurrente invoca exclusivamente la relacionada a evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretenda proteger, la cual no se configura en



este caso ni fue demostrada, pues como ya se explicó, la participación de COVIANDES se limita a la colaboración bajo el parámetro de coordinación que maneje el Municipio de Villavicencio para la realización del estudio de movilidad, incluso se resalta, que a fin de dar cumplimiento a la medida cautelar, la Secretaría de Tránsito de Villavicencio ha requerido a COVIANDES para que informe el tráfico vehicular diario en la vía Bogotá-Villavicencio (f. 627 C1), se evidenciándose una necesidad en la participación del mencionado concesionario para el efectivo cumplimiento de la medida cautelar decretada.

Por lo anterior, el Despacho no revocará la decisión relativa al decreto de la medida cautelar, respecto de la coordinación con el Concesionario Vial de los Andes S.A.S. COVIANDES, por las razones que se expusieron en precedencia.

Considera la Sala que COVIANDES no ha prestado la debida colaboración y diligencia respecto al objeto de la presente medida cautelar, pretextando que no tiene ninguna injerencia en el asunto relacionado con el manejo del tránsito urbano y rural, pese a que solo se le requirió para que preste su colaboración a las demás entidades demandadas que se encuentran en el extremo pasivo, para la realización del estudio de movilidad ordenado en la medida cautelar, por tanto; se invita a la Concesionaria Vial de los Andes-COVIANDES, para que se comprometa con el Departamento del Meta y de forma solidaria ayude a las distintas entidades de orden nacional y territorial, para efectos de superar la coyuntura presentada por los cierres de la vía Bogotá-Villavicencio.

Ahora bien, como quiera que se interpuso subsidiariamente recurso de apelación presentado por parte del apoderado de la parte demandada-COVIANDES contra el auto del 02 de mayo de 2019<sup>2</sup>, mediante el cual se decretó medida cautelar dentro de la presente acción popular, el cual es procedente<sup>3</sup> y fue interpuesto y sustentado dentro del término legal, **se concederá en el efecto devolutivo** ante el Consejo de Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 472 de 1998 y artículos 243 y 244 del CPACA.

En consecuencia, se ordenará que por Secretaría, de conformidad con el artículo 324 del C.G.P.<sup>4</sup>, se remita al Consejo de Estado copia de la demanda y sus anexos

<sup>2</sup> Folios 30 al 34, cuaderno de medidas cautelares.

<sup>3</sup> Artículo 26 de la Ley 472 de 1998 y artículos 236 y 243 del CPACA.

<sup>4</sup> Artículo 324. C.G.P.: "**Remisión del expediente o de sus copias.** Tratándose de apelación de autos, la remisión del expediente o de sus copias al superior, se hará una vez surtido el traslado del escrito de sustentación, según lo previsto en el artículo 326 [...]"

Sin embargo, cuando el juez de primera instancia conserve competencia para adelantar cualquier trámite, en el auto que conceda la apelación se ordenará que antes de remitirse el expediente se deje una reproducción de las piezas que el juez señale, a costa del recurrente, quien deberá suministrar las expensas necesarias en el término

(f. 1-16 C1), de la reforma de la demanda (f. 20-22 C1), auto del 21 de agosto de 2018 (F. 50-52 C1), contestaciones de la medida cautelar de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional (f. 60 a 64 C1), Municipio de Villavicencio (f. 119-121 C1), Concesionaria Vial de los Andes S.A.S.-COVIANDES S.A.S. (f. 161-163 C1), Ministerio de Transporte (f. 184-188 C1), Agencia Nacional de Infraestructura-ANI (f. 204-211 C1) y concepto del Ministerio Público (f. 164-185 C1), auto del 31 de octubre de 2018 (f. 336 C2), respuesta a requerimiento (f. 350-361 y 364-371 C2), auto de 02 de mayo de 2019 (f. 551-566 C3), recurso de reposición y en subsidio apelación (f. 572-573), informe del Director Territorial Meta del Ministerio de Transporte (f. 623-632 C3), a costa del apelante, quien dispone del término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, para suministrar lo necesario para las citadas copias, so pena de declararse desierto el recurso. De lo anterior se dejará constancia.

Ahora bien, dada la naturaleza de la decisión recurrida y el efecto en que fue concedido el recurso, se continuará con el trámite del proceso.

En mérito de lo expuesto,

#### RESUELVE

**PRIMERO: NO REPONER** el auto interlocutorio No. 284 del 02 de mayo de 2019, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONCEDER** en el efecto devolutivo el recurso de apelación presentado por la Concesionaria Vial de los Andes S.A.S.-COVIANDES S.A.S.

**TERCERO: Por secretaria**, de conformidad con el artículo 324 del C.G.P., **remite** al Consejo de Estado copia de la demanda y sus anexos (f. 1-16 C1), de la reforma de la demanda (f. 20-22 C1), auto del 21 de agosto de 2018 (F. 50-52 C1), contestaciones de la medida cautelar de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional (f. 60 a 64 C1), Municipio de Villavicencio (f. 119-121 C1), Concesionaria Vial de los Andes S.A.S.-COVIANDES S.A.S. (f. 161-163 C1), Ministerio de Transporte (f. 184-188 C1), Agencia Nacional de Infraestructura-ANI (f. 204-211 C1) y concepto del Ministerio Público (f. 164-185 C1), auto del 31 de octubre de 2018 (f. 336 C2), respuesta a requerimiento (f. 350-361 y 364-371 C2), auto de 02 de mayo de 2019 (f. 551-566 C3), recurso de reposición y en subsidio apelación (f. 572-573 C3), informe del Director Territorial Meta del Ministerio de

---

de cinco (5) días, so pena de ser declarado desierto. Suministradas oportunamente las expensas, el secretario deberá expedirlas dentro de los tres (3) días siguientes.

Cuando se trate de apelación de un auto en el efecto diferido o devolutivo, se remitirá al superior una reproducción de las piezas que el juez señale, para cuya expedición se seguirá el mismo procedimiento [...]"

Transporte (f. 623-632 C3), para lo cual el apelante, deberá dentro del término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, suministrar lo necesario para la expedición de las citadas copias, so pena de declararse desierto el recurso. De lo anterior se dejará constancia.

**CUARTO:** Surtido lo anterior, **por secretaria**, ingresar el proceso al Despacho para lo correspondiente.

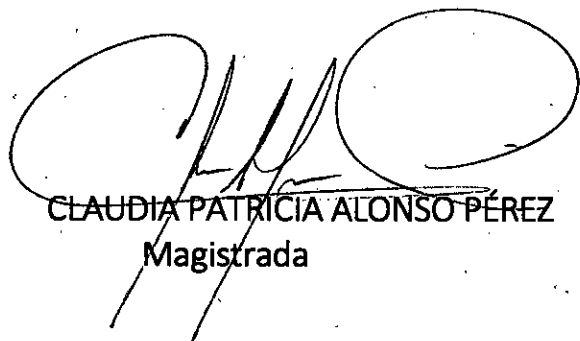
**Notifíquese y Cúmplase.**

Discutida y aprobada por la Sala de Decisión No. 5 el 26 de septiembre de 2019, según consta en Acta No. 050.



NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ  
Magistrada

*(Impedido)*<sup>5</sup>

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO  
Magistrado

<sup>5</sup> Se aceptó impedimento a través de auto del 02 de agosto del 2018 (f. 27 y 28 del C1).