



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, once (11) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

SALA DE DECISIÓN ESCRITURAL No. 6

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50001 33 31 003 2010 00335 01
1° INSTANCIA: JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO DE VILLAVICENCIO
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HERNANDO GÓMEZ MESA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

Revisado el proceso de la referencia, la sala encuentra que no ha ocurrido causal de nulidad procesal, razón por la cual procede a decidir el RECURSO DE APELACIÓN¹, formulado por la parte demandada, contra la sentencia del 12 de octubre de 2018², proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas.

A N T E C E D E N T E S

1. SÍNTESIS DE LA DEMANDA:

El 04 de octubre de 2010³, en ejercicio de la acción popular desarrollada por la Ley 472 de 1998, en nombre propio, concurrió el señor HERNANDO GÓMEZ MESA en contra del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO y la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL⁴, para obtener el amparo de los derechos colectivos que adelante se detallarán, con fundamento en los siguientes:

a) Hechos relevantes:

Indicó que en los últimos meses del año 2009 y durante 2010 hubo un incremento significativo en los índices delincuenciales en los Barrios Villa Humberto, Comuneros y Cooperativo, entre otros, pertenecientes a la comuna siete del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO. Agregó que dicha situación no es objeto de denuncia, debido al

¹ Págs. 96-100, archivo "50001333100320100033501_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO_5-08-2020 8.27.09 A.M..PDF", correspondiente a la actuación "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO", registrada en la fecha y hora 5/08/2020 8:41:59 A. M., de la plataforma Tyba - consulta de procesos.

² Págs. 78-93; ibidem.

³ Pág. 28; archivo "50001333100320100033501_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO_5-08-2020 8.40.02 A.M..PDF", correspondiente a la actuación "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO", registrada en la fecha y hora 5/08/2020 8:41:59 A. M., de la plataforma Tyba - consulta de procesos.

⁴ Págs. 3-11; ibidem.

temor de la población de la zona en mención, en razón a la alta peligrosidad de los delincuentes que allí se refugian.

Señaló que se ha requerido al gobierno municipal y a la Policía Nacional que se implementen distintas medidas de seguridad tales como cámaras, alarmas, atención de la policía en un número telefónico de rápido acceso preferencial, el cual fue dado, pero nunca es atendido. Misma suerte ha corrido la petición de que se ubique un Comando de Atención Inmediata ("CAI") en un sitio estratégico del sector, o se adecúe el que una vez existió (en la carrera 29 con calle 26 esquina).

Expone que, si bien se realizan patrullajes en el sector, en atención a las quejas y peticiones de las personas afectadas, aquellos no son suficientes al no estar a la vanguardia del índice de criminalidad y las distintas modalidades de crimen organizado del cual son víctimas las personas que cohabitan esa parte de la ciudad. Asimismo, que no se realizan los procedimientos de judicialización de forma efectiva. Manifiesta la presencia de pandillas en la zona y delincuentes de alta peligrosidad y las constantes amenazas de éstos a quienes opten por denunciar o no acceder a sus exigencias extorsivas, lo que ha implicado un éxodo masivo de las personas del sector.

Señala que, debido a la situación de inseguridad, los menores de edad ven menguado su desarrollo intelectual y psicológico correspondiente a su edad y a actividades como recreación y deporte, propias de su etapa de desarrollo. Añade que los niños eran utilizados por los proyectos criminales, constriéndolos a cometer delitos.

Agrega que además del riesgo en el patrimonio e integridad física de los habitantes del sector, la situación de inseguridad genera detrimento en el desarrollo y salud psicológica derivada de la situación de convivir con el riesgo y peligro inminente que allí se desata.

Exterioriza también una afectación en el derecho a la educación y recreación de los menores de edad, pues en razón a la situación en comento, los padres de familia temen enviar a sus hijos menores a los establecimientos educativos y de recreación, siendo que los parques se han convertido en sitios de presencia de delincuentes e indigentes, así mismo, se ha impactado el desarrollo académico de los menores.

En relación con los parques y espacios deportivos refiere que la infraestructura de espacios como el polideportivo del barrio los Comuneros -ubicado en la carrera 29 con calle 26 del barrio con el mismo nombre- se encuentra afectada en más de un setenta por ciento (70%), donde se desarrollan delitos contra menores -hurtos, actos y abusos sexuales-, lo que implica no tener sitio para la recreación de menores y adultos, sin contar con la presencia de la Policía Nacional. Explica que el parque infantil ubicado en la calle 6 era objeto de acción delincencial y se encuentra en grave estado de

abandono y no puede ser usado por los menores, por cuanto es ocupado y destinado para consumir drogas por jóvenes y adultos.

La situación ha llevado a que los distintos sistemas de transporte opten por no prestar sus servicios a la comunidad en horas de la noche, y que el servicio colectivo de transporte no recoja ni deje pasajeros en las zonas cercanas al sector, ante el riesgo que representa tanto para conductores, como para pasajeros. Por otro lado, señaló que eran constantes las amenazas contra la vida de líderes comunales y la destrucción de sus bienes, así como a las personas que, cansadas de la situación, han denunciado ante las autoridades.

Reveló que la reacción de la Policía era tardía e ineficaz, asimismo que no se cuenta con una unidad de atención cercana a los lugares en donde se cometen los delitos, de lo que se desprende la falta de confianza ciudadana. Esto lo asocia a la omisión de la administración en tomar medidas efectivas tendientes a restaurar la paz y seguridad en el sector. Asimismo, que el CAI más cercano era el del parque de Los Fundadores, de donde se derivaba la imposibilidad de que la reacción fuera pertinente y oportuna, así mismo que las patrullas que rondan el sector son insuficientes para combatir la alta demanda de criminalidad.

Añadió que los jóvenes de la zona desde muy temprana edad portan armas y se vinculan con el negocio de la compra y venta de estupefacientes, en el contexto de la creación de bandas criminales que cada vez son más fuertes, impenetrables y organizadas.

Concluyó insistiendo en que la situación anterior no sólo vulneraba el derecho a la seguridad, sino que tenía implicaciones en el estado psicológico de los habitantes y en su patrimonio, lo que implica un éxodo de los habitantes, quienes optan por huir del daño inminente que pone en riesgo su integridad física.

b) Pretensiones:

Pretende la parte actora además de la protección de los derechos colectivos, lo siguiente [se transcribe inclusive con errores]:

- "(...) I. *Se ubique un Comando De Atención Inmediata CAÍ en un sitio estratégico del Barrio Comuneros perteneciente a la comuna siete, dotado con la tecnología, logística, vehículos, personal idóneo y necesario para combatir la delincuencia y velar por la protección del derecho colectivo de la seguridad, o en su defecto se recupere y se reactive el anterior CAÍ que se encuentra destinado para actividades comerciales de personas particulares, ya se encuentra construido y cumple con la ubicación y estructura para evitar el peligro inminente a que se ve expuesta la comunidad y permite la recuperación y vigilancia de los bienes de uso público que se encuentran desprotegidos.*
- II. *La instalación de cámaras de seguridad en lugares estratégicos que logren captar y así evitar la actividad delincuencia que se desarrolla en este sector, persiguiendo así la*

recopilación de elementos materiales probatorios para proceder a la identificación y captura de delincuentes.

- III. *La instalación de una alarma comunitaria de fácil manejo y acceso para lograr que los vecinos y habitantes del sector alerten a la comunidad y a las autoridades sobre el desarrollo de conductas punibles.*
- IV. *La invitación, capacitación, acompañamiento por parte de las autoridades para que los residentes del sector conformen un esquema de seguridad en base a una Policía Cívica, de manera que no ponga en riesgo la integridad de los participantes pero que vigile y denuncia e informe sobre la comisión de delitos y la proliferación de bandas criminales.*
- V. *En proporción a la importancia y necesidad urgente de lo pretendido, la protección de la integridad, dignidad, patrimonio, derechos colectivos, bienes de uso público y situación de peligro a la que se ve expuesta diariamente la comunidad. me sean otorgados los incentivos establecidos en el artículo 39 de la Ley 472 del 98. (...)"*

c) Derechos colectivos vulnerados:

La parte actora considera que con la presente acción se busca garantizar la defensa y protección de los siguientes derechos e intereses colectivos: 1) la seguridad; 2) la recreación; y 3) la protección y defensa de los bienes de uso público.

2. TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA:

En relación con el trámite del proceso, es pertinente indicar que en auto del 26 de octubre de 2010⁵, el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio advirtió su falta de competencia y resolvió remitir a este tribunal el proceso, por cuanto una de las demandadas correspondía a una entidad del orden nacional, a saber: la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL.

No obstante, este tribunal en sala de decisión unitaria y en proveído del 11 de noviembre de 2010⁶ estimó que la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL carecía de legitimación en la causa para obrar como parte accionada, bajo las consideraciones allí expuestas. Por tanto, ordenó la devolución del expediente al Juzgado para lo de su cargo y declaró que la corporación no era competente para conocer en primera instancia de la acción popular presentada.

En auto del 06 de diciembre de 2010⁷, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio emitió providencia de obediencia a lo resuelto en auto de 11 de noviembre de 2010 y, en consecuencia, admitió la acción popular contra el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, pero no contra la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL. Luego de lo cual, en auto del 30 de marzo de 2012⁸, remitió el

⁵ Págs. 31 y 32; ibidem.

⁶ Págs. 37-39; ibidem.

⁷ Págs. 43-45; ibidem.

⁸ Pág. 3; archivo: "50001333100320100033501_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO_5-08-2020 8.33.00 A.M..PDF", correspondiente a la actuación "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO", registrada en la fecha y hora 5/08/2020 8:41:59 A. M., de la plataforma Tyba – consulta de procesos.

expediente al Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Villavicencio, operador judicial que avocó conocimiento en auto de 02 de mayo de 2012⁹. Ahora bien, en auto de 12 de febrero de 2016¹⁰, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio asumió conocimiento del asunto.

3. MEDIDA CAUTELAR EN PRIMERA INSTANCIA:

Con el líbello inicial¹¹ el actor popular solicitó que se decretaran las siguientes medidas cautelares: (i) que se ordenara a la Policía Nacional la ubicación de unidades móviles permanentes las veinticuatro (24) horas en el sector, con el personal idóneo para combatir la delincuencia y evitar los posibles daños irreparables en la comunidad y disminuir la presencia y conformación de bandas criminales en el sector; (ii) la vigilancia permanente del polideportivo los comuneros y el parque infantil, convertidos en expendio de estupefacientes y centro de planeación criminal y donde se ejecutaban cantidad de delitos; y (iii) se incrementara la seguridad y sus diferentes esquemas de manera urgente en los barrios afectados, con el objeto de evitar homicidios y hurtos y otros delitos.

Sin embargo, en el auto del 06 de diciembre de 2010¹², el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio se abstuvo de decretar la medida cautelar deprecada, aclarando que no siendo factible realizar el decreto, era estimable diferir una posible decisión en ese sentido, cuando el sustento probatorio lo ameritara, sin que ello desdibuje la naturaleza preventiva de la acción popular.

4. POSTURAS DE LOS DEMÁS SUJEROS PROCESALES:

El apoderado del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO presentó contestación de la demanda¹³ oponiéndose a cada una de las pretensiones planteadas por el actor popular. Para este efecto, la parte demandada destacó que los hechos narrados por el demandante carecían de sustento probatorio y que, por el contrario, la autoridad de Policía incrementó el personal disponible para combatir a la delincuencia, puso como ejemplo de ello el Consejo de Seguridad Municipal adelantado en noviembre del año 2010. Así, solicitó desestimar las pretensiones incoadas y, en consecuencia, ordenar el archivo de las diligencias.

De forma general frente a los hechos, reiteró que los mismos carecían de sustento probatorio, sin que ello implique desconocer que diariamente se presentaba la comisión de delitos en la ciudad. Empero, aclaró que ello ocurría a pesar de los esfuerzos

⁹ Pág. 7; ibidem.

¹⁰ Pág. 48; ibidem.

¹¹ Pág. 11; archivo "50001333100320100033501_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO_5-08-2020 8.40.02 A.M..PDF", correspondiente a la actuación "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO", registrada en la fecha y hora 5/08/2020 8:41:59 A. M., de la plataforma Tyba - consulta de procesos.

¹² Pág. 43-45; ibidem.

¹³ Págs. 48-50; ibidem.

de las autoridades del Estado. En todo caso, no se trataba del porcentaje que el actor popular indicaba y resaltó que el mismo demandante aceptaba que en el sector se estaban realizando patrullajes, lo que significaba que la Policía Nacional había estado atenta a los requerimientos ciudadanos y, además, se habían adelantado campañas para involucrar a la comunidad para que colaborara con las autoridades en la tarea de combatir la delincuencia.

5. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA:

En sentencia de 12 de octubre de 2018¹⁴, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio resolvió:

- (i) Acceder parcialmente a las pretensiones formuladas en la acción popular.
- (ii) Amparar los derechos e intereses colectivos relativos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la seguridad y salubridad públicas, previstos en los literales d) y g) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.
- (iii) Declarar agente vulnerante de los derechos e intereses colectivos amparados al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO.
- (iv) En consecuencia, ordenar al alcalde del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, realizar las siguientes actividades en aras de garantizar los derechos colectivos amparados:
 - Las acciones administrativas y de policía necesarias a que hubiere lugar con el fin de materializar dentro del mes siguiente, contado desde la ejecutoria de la providencia, la realización de un Consejo de Seguridad Municipal, en el que se estudien y adopten las medidas de seguridad necesarias a implantar en el sector a que se refiere la acción popular de la referencia, Consejo que deberá evaluar la aplicación de las mismas, cada tres meses, por el lapso de un (1) año;
 - Las acciones y medidas de seguridad adoptadas por el Consejo de Seguridad Municipal, en el sector al que se refiere la acción popular, en aras de salvaguardar el derecho colectivo aludido, de lo cual se rendirá informe en los términos precisados previamente;
 - Las actividades de mantenimiento necesarias para la recuperación de los bienes de uso público, parque infantil y polideportivo del Barrio Comuneros de Villavicencio, para lo que concedía un plazo de seis (6) meses, bienes que se debían mantener en buen estado de conservación, rindiendo informe

¹⁴ Págs. 78-93, archivo: "50001333100320100033501_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO_5-08-2020 8.27.09 A.M..PDF", correspondiente a la actuación "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO", registrada en la fecha y hora 5/08/2020 8:41:59 a. m., de la plataforma tyba – consulta de procesos.

frente al cumplimiento de la obligación cada 3 meses, por intermedio del Comité de verificación, cuya constitución haría en la misma providencia.

- (v) Para verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas, conformó un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, conformado por la representante del Ministerio Público Delegada ante el despacho, el actor popular, el alcalde del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO o su delegado, el cual estaría coordinado por el agente del Ministerio Público, debiendo informar por escrito al despacho, cada tres (3) meses y por el término de un (1) año, el avance del obediencia dado a la decisión.
- (vi) Negó las demás pretensiones de la acción.
- (vii) No condenó en costas
- (viii) Ordenó que, por secretaría, se diera cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, enviando copia del fallo a la Oficina de Registro Público de Acciones Populares y de Grupo de la Defensoría del Pueblo.
- (ix) Ordenó la notificación de la decisión a las partes, dejándose las constancias del caso.

Para efectos de llegar a la anterior conclusión, el problema jurídico fue fijado en el sentido de determinar si se encontraba probada la vulneración de los derechos colectivos relativos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la seguridad y salubridad públicas, por parte del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO.

Frente al derecho al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, el *a quo* expuso que se refería al conjunto de bienes inmuebles de uso público destinado a satisfacer las necesidades de la comunidad y promover la libre convivencia con todos los habitantes en condiciones de igualdad, siendo implícita la obligación del Estado de velar por la protección integral de los mismos, los cuales, hacían parte integrante del concepto genérico de espacio público.

Por otro lado, sobre la seguridad, señaló que aludía a las obligaciones mínimas que debía cumplir el Estado para garantizar la prevención de circunstancias que amenazaran o vulneraran la vida, honra y bienes de los ciudadanos en general, con el propósito de procurar mediante un orden público una convivencia pacífica entre todos los miembros de la sociedad.

De cara al caso concreto, determinó que tanto el parque infantil, como el polideportivo, ubicados en el barrio Comuneros de la comuna 07 del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, estaban en un estado regular de conservación y aseo, de acuerdo con lo evidenciado en la diligencia de inspección judicial realizada el 14 de marzo de 2018. A partir de lo anterior, concluyó que la entidad territorial demandada inobservó su obligación constitucional y legal de velar por la protección y mantenimiento de los bienes

señalados, cuya naturaleza es de uso público pertenecientes al espacio público, como quiera que no se habían aportado elementos de prueba que demostraran la aplicación de medidas administrativas tendientes a garantizar el buen funcionamiento de los prenotados bienes.

Por otro lado, frente al derecho colectivo a la seguridad pública, puso de presente la sensación de inseguridad de los habitantes del sector que fue palpable durante la visita de inspección ejecutada. Después, esclareció que, si bien ese despacho no desconocía las distintas acciones desarrolladas por el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, observaba que las mismas no contribuyeron de forma positiva en disminuir las amenazas y vulneración del derecho e interés colectivo a la seguridad pública, lo que se constataba con el informe de diagnóstico de seguridad y convivencia de Villavicencio realizado por el Observatorio de Análisis de Convivencia y Seguridad –OACYS, del que se desprendía para los años 2007 a 2012 un nivel de crecimiento para las conductas punibles de homicidio; hurto a personas, comercio y residencias; y extorsión; así como un comportamiento mudable respecto de los delitos de hurto a automotores, motocicletas y lesiones comunes.

A partir de lo anterior, el *a quo* encontró materializada la vulneración del derecho colectivo a la seguridad pública en el barrio Comuneros de Villavicencio y la comuna 07 del mismo, por parte del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, al ser el alcalde la máxima autoridad administrativa y de policía del municipio.

Por otro lado, frente al incentivo económico pretendido por el actor popular, resolvió no acceder al mismo, en atención a que la disposición de la Ley 472 de 1998 que consagraba dicho derecho fue derogada mediante la Ley 1425 de 2010. Asimismo, resolvió abstenerse de imponer costas.

6. RECURSO DE APELACIÓN:

El 25 de octubre de 2018, el apoderado del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO presentó recurso de apelación¹⁵ contra la sentencia en comento, en los siguientes términos:

Solicitó de forma principal que se revocara la decisión de instancia y, en su lugar, se negaran las pretensiones esbozadas en la demanda y, de forma subsidiaria, pidió modular el tiempo de materialización señalado en el ordinal cuarto de la sentencia de instancia, en tanto el periodo de un mes era de difícil cumplimiento por razones de destinación presupuestal, y términos y trámites legales propios de la administración pública y de hacienda pública.

¹⁵ Págs. 96-100; *ibidem*.

Argumentó que a partir del material probatorio obtenido se evidenciaba que no había ocurrido la vulneración de los derechos colectivos solicitada en la demanda o, en todo caso, que tal situación no fue demostrada por el actor popular. Lo indicado atendiendo a que le corresponde a éste probar los hechos, de conformidad con el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, en armonía con lo indicado en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil.

Ahondó en que el ejercicio de la acción imponía la obligación de aportar al proceso las pruebas pertinentes y conducentes para el éxito de la misma, como había sostenido la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, referenciando unas providencias. Con fundamento en lo expuesto, la parte apelante señaló que para el caso concreto se observaba que el actor popular no cumplió con la carga procesal que le correspondía dado que era notoria su ausencia dentro del proceso, ya que no había sido posible la notificación a los interesados en el trámite y fue necesario acudir a otros medios para lograr el propósito legal, como se veía con el auto de 23 de marzo de 2017; en la inspección judicial; en los testimonios frustrados, entre otros.

Agregó que, como se reconocía en el fallo impugnado, la administración municipal había demostrado el despliegue administrativo ejecutado desde el año 2009 hasta el 2018 para apoyar las distintas actividades de seguridad y vigilancia de la Policía Nacional. Asimismo, que la relación de contratos aportada mediante los que la Alcaldía suministró y respaldó con distintos implementos, insumos y bienes a la Policía Metropolitana de Villavicencio, permitía evidenciar que no había lugar a considerar la violación alegada de los derechos colectivos de la forma planteada en la demanda. Asimismo, que en el expediente se demostraban las acciones concretas cumplidas por la administración municipal en el sector objeto de la acción popular, con sus respectivos soportes en medio digital.

7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN SEGUNDA INSTANCIA:

Mediante auto de 06 de agosto de 2019¹⁶, se admitió el recurso de apelación presentado por el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO contra la sentencia en comento.

Por auto del 28 de agosto de 2019¹⁷, se corrió traslado a las partes por el término común de diez (10) días para alegar de conclusión. Tras de lo cual, se dispuso idéntica actuación respecto del Ministerio Público por el mismo término para que emitiera su concepto en este proceso.

¹⁶ Pág. 6, archivo

50001333100320100033501_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO_5-08-2020 8.45.18 A.M..PDF, correspondiente a la actuación "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO", registrada en la fecha y hora 5/08/2020 8:46:29 A. M., de la plataforma Tyba – consulta de procesos.

¹⁷ Pág. 9; ibidem.

Inclusive antes de la oportunidad otorgada, el **Agente del Ministerio Público** allegó concepto No. 119¹⁸, solicitando confirmar el fallo de primera instancia y que se tomen medidas concretas para recuperar la seguridad del sector afectado.

Consideró que lo planteado en el recurso de apelación correspondía a medidas generales, esfuerzos que no habían redundado directamente en bajar la problemática de seguridad que se vive en los barrios afectados. Contrario a lo dicho por el apelante, consistente en que a folio 199 se evidenciaban acciones específicas para el sector, no eran más que documentos que no se reflejaban la realidad, la cual se pudo evidenciar directamente por el *a quo*, por la comunidad y por quienes conocen la ciudad y los riesgos que representan los sectores objeto de la acción popular, refiriendo hechos que reflejaban la gravedad de la situación en la zona con base en noticias periodísticas.

Así, consideró que debían prosperar las pretensiones de la demanda, en el sentido de que se consideran vulnerados los derechos a la seguridad, salubridad y pérdida del espacio público. Sin embargo, discurrió que las órdenes impartidas en primera instancia fueron de naturaleza global y podrían ser suficientes para conjurar la situación evidenciada, dependiendo de la diligencia institucional.

Adicionó que se hubieran podido tomar otro tipo de medidas más concretas y efectivas, por ejemplo trazar un amplio plan estratégico de seguridad eficaz y permanente para el sector, que incluyera la instalación de un CAI con todas las medidas de seguridad, el arreglo y puesta en funcionamiento de todas las cámaras de seguridad que se encuentran dañadas, el incremento del número de las mismas dentro del mismo plan, el aumento del pie de fuerza policial, un tratamiento especial para con los habitantes de calle, con el fin de buscar su reinserción social y adaptación e inclusión social, un fuerte combate a las bandas que manejan el tema del micro tráfico, buscando la extinción del dominio de las propiedades donde se llevan a cabo estas actividades.

Empero, la decisión impugnada era respetable y como sólo había sido apelada por el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, no se podía agravar la situación del apelante único. Luego, el fallo ameritaba ser confirmado.

Por último, manifestó su sorpresa con que se apelara una decisión que no contenía más que la orden de realizar un concejo de seguridad y adoptar las medidas derivadas del mismo, cuando se trataba de una función no sólo propia de los alcaldes, sino rutinaria. Por último, indicó que, al tratarse de un proceso de interés público, no se debían imponer costas.

Dentro de la oportunidad otorgada, el apoderado del **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO** presentó alegatos de conclusión¹⁹ reiterando los argumentos

¹⁸ Págs. 11-19; ibidem.

¹⁹ Págs. 20-23; ibidem.

señalados en la apelación, insistiendo en que estaba probada la actividad desarrollada por la administración desde el año 2009 y hasta el 2018 dirigida a apoyar las actividades de seguridad y vigilancia de la ciudad, como se evidenciaba a partir del folio 194 principal.

De otro lado, en caso de que no se revocara la decisión de instancia, solicitó que se vinculara al proceso a la POLICÍA NACIONAL, teniendo en cuenta sus obligaciones constitucionales y legales frente a los derechos reclamados y condenarla al cumplimiento de sus funciones. Ahondó en que, lo referente a la preservación material del orden público le correspondía a la Policía ejecutarlo. Por tanto, el uso y administración de los medios que pudiera suministrar la administración era competencia de la entidad y no sólo de la alcaldía, como se deducía de la jurisprudencia del Consejo de Estado, citando una providencia.

Agregó que las órdenes dadas por el *a quo* de amparar los derechos, eran imposiciones a la POLICÍA NACIONAL, sin embargo, la misma no fue condenada. Expone que no de otra forma se hará efectivo el amparo, sino imponiendo la operatividad y ejecución de acciones concretas de las políticas de seguridad que implemente el Consejo de Seguridad de que trata la sentencia. Añade que en el Consejo de Seguridad se hace necesaria la evaluación de medidas de policía que, tratándose de contener fuerzas delictivas, serán ejecutadas por miembros de la POLICÍA NACIONAL.

De ahí que, por qué no imponer este cumplimiento con fuerza judicial vinculante a las fuerzas policivas que hacen la parte operativa en el sector y que en lo concerniente a la operatividad no podrá cumplirlo la alcaldía desde un escritorio, ya que las mismas corresponden a la Fuerza Pública, particularmente la Policía, citó para fortalecer su posición un pronunciamiento del Consejo de Estado que indicó relativo a que dentro de las funciones de la POLICÍA NACIONAL estaban incluidas las de mantener las condiciones de orden público.

Aunado a lo anterior, adujo que si existía un anormal nivel de criminalidad en el sector objeto de protección, alguna responsabilidad le asistía a los miembros de la entidad en mención en sus procedimientos y persecuciones policiales, ya que, si avanza la criminalidad, existía una relación inversamente proporcional a la acción de las fuerzas del Estado. Así las cosas, consideraba que la sentencia debió cobijar con fuerza vinculante a la otra demandada y, por tanto, solicitaba que, si la sentencia no se iba a revocar, la condena se extendiera expresamente a la referida entidad.

La **parte actora** guardó silencio.

8. PRUEBAS DE OFICIO EN SEGUNDA INSTANCIA:

Estando el proceso para fallo de segunda instancia, mediante auto de 09 de octubre de 2019²⁰, se decretó oficiosamente la práctica de una prueba, para obtener el diagnóstico de un experto en seguridad sobre el estado actual de la afectación de la seguridad en los Barrios Comuneros, Villa Humberto y Cooperativo, ubicados en la comuna 7 del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, así como las recomendaciones que en la materia pudieran tomarse en aras de mitigar las afectaciones en la zona.

Para este efecto, se dispuso oficiar: "(...) a la DIRECCIÓN DE APOYO A LA INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN para que en el **término improrrogable de treinta (30) días** contados a partir de la notificación de la presente decisión, realice una [sic] los Barrios Comuneros, Villa Humberto y Cooperativo ubicados en la Comuna 7 del Municipio de Villavicencio y emita un análisis en el que dé cuenta de:

- i. El estado actual de la afectación a la seguridad en los mencionados Barrios;*
- ii. Las causas de la afectación en la seguridad del sector;*
- iii. Las medidas (recomendaciones) que deberían adoptarse a fin de mitigar los efectos de las afectaciones identificadas. (...)"*

Recibida respuesta el 07 de noviembre de 2019²¹, a través de auto de 20 de noviembre del mismo año²², se corrió traslado de ésta a las partes por el término de tres (3) días. Sin embargo, mediante auto de 13 de enero de 2020²³, se advirtió que la Dirección de Apoyo a la Investigación y el Análisis para la Seguridad Ciudadana de la Fiscalía General de la Nación presentó solicitud de prórroga de 12 de diciembre de 2019 para rendir el análisis técnico solicitado. De manera que, una vez revisada la documentación allegada, se concluyó que dicha entidad aún no había remitido la prueba ordenada, sino que los documentos previos podrían llegar a corresponder a insumos del análisis definitivo a recibir. Por lo anterior, se accedió a la solicitud de prórroga hecha.

El 09 de marzo de 2020, se recibió el análisis en comentario²⁴, por consiguiente, en auto de 11 de marzo de 2020²⁵, se corrió traslado a las partes de éste, por el término de tres (3) días para efectos de solicitar su complementación o aclaración.

En auto de 25 de septiembre de 2020²⁶, entre otros, ante memorial presentado por la apoderada del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, en que señalaba que la información recibida no cumplía con las características establecidas en el CGP, ni en su condiciones formales, ni de fondo, por lo que solicitaba desestimar la prueba pericial por

²⁰ Págs. 26-27; ibidem.

²¹ Págs. 30-38; ibidem.

²² Pág. 41; ibidem.

²³ Págs. 46-48; ibidem.

²⁴ Págs. 61-71; ibidem.

²⁵ Pág. 73; ibidem.

²⁶ Archivo "50001333100320100033501_ACT_AUTO DECIDE_25-09-2020 9.37.00 A.M..PDF", correspondiente a la actuación "AUTO DECIDE", registrada en la fecha y hora 25/09/2020 9:37:35 A. M., de la plataforma tyba - consulta de procesos.

error grave, con fundamento en el art. 228 del CGP; se aclaró que el procedimiento que regía el asunto se sustentaba en el CPC y en el CCA, asimismo que la prueba ordenada por el despacho no había sido un dictamen pericial, sino un informe técnico -CPC, art. 243-. Por tanto, si bien la objeción por error grave no era aplicable a la situación en concreto, se estimó que se realizaron manifestaciones de las que podía desprenderse solicitudes de aclaración y/o complementación en lo pertinente. Por lo que se accedió a la solicitud de complementación y/o aclaración realizada por la parte demandada.

El 03 de agosto de 2021, se recibió aclaración al informe²⁷ presentado por la DIRECCIÓN DE APOYO A LA INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS A LA SEGURIDAD CIUDADANA de FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

En proveído del 07 de octubre de 2021²⁸, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público de la aclaración del informe allegada por el término de tres (3) días. Asimismo, el despacho ponente se abstuvo de reconocer personería al abogado FABIAN HERNANDO ORTEGÓN MELO, por cuanto el poder recibido carecía de presentación personal y tampoco cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 5 del Decreto 806 del 2020.

Aun cuando se recibió memorial el 19 de octubre del presente²⁹ desde la dirección de notificaciones judiciales del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, en el mismo únicamente se allega poder conferido para actuar al abogado FABIAN HERNANDO ORTEGÓN MELO; se solicitó que se indicara si existía algún trámite pendiente por gestionar para al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, para poder tramitarlo; y se informó direcciones de notificación.

Así las cosas, sin que se advierta solicitud relativa al traslado de la prueba en comento, esta sala de decisión está habilitada para pronunciarse de fondo en este asunto.

CONSIDERACIONES

I. Competencia:

La sala observa que este tribunal es competente para fallar en aplicación a lo dispuesto por el numeral 1º del artículo 133 del C.C.A., subrogado por el artículo 41 de la Ley 446 de 1998, en concordancia con el artículo 16 de la Ley 472 de 1998.

²⁷ Archivo "32AGREGAR MEMORIAL.PDF", correspondiente a la actuación "AGREGAR MEMORIAL", registrada en la fecha y hora 9/08/2021 10:35:57 P. M., de la plataforma Tyba – consulta de procesos.

²⁸ Archivo "34AUTOCORRETRASLADO.PDF", correspondiente a la actuación "AUTO CORRE TRASLADO", registrada en la fecha y hora 7/10/2021 3:15:29 P. M., de la plataforma Tyba – consulta de procesos.

²⁹ Archivo "36AGREGAR MEMORIAL.PDF", correspondiente a la actuación "AGREGAR MEMORIAL", registrada en la fecha y hora 19/10/2021 10:03:05 A. M., de la plataforma Tyba – consulta de procesos.

II. Problema Jurídico:

El problema jurídico se contrae en determinar si se encuentra demostrado que los derechos colectivos a la seguridad y al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, de los habitantes de los barrios Villa Humberto, Comuneros y Cooperativo, de la comuna 7 del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, se encuentran vulnerados o amenazados por la entidad territorial demandada ante la ausencia de mecanismos administrativos efectivos y definitivos que hagan frente a la situación de inseguridad de la zona y que busquen la protección de los bienes públicos ubicados en la misma o si, por el contrario, tal situación no se encuentra acreditada en el plenario.

Para resolver lo anterior, la sala estima necesario analizar los siguientes puntos: la naturaleza de la acción popular; el alcance de la competencia en segunda instancia; el marco teórico de los derechos colectivos señalados como quebrantados, para finalmente abordar el caso concreto según los elementos probatorios allegados al plenario.

III. La naturaleza de la acción popular:

Corresponde a la sala adentrarse en abordar el tema central de la contienda a fin de resolver el problema jurídico esbozado, para lo cual previamente ha de recordarse que la Acción Popular ejercida en este trámite tiene origen constitucional y constituye un medio procesal para la protección de los derechos e intereses colectivos, que busca evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre aquellos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Veamos:

El artículo 88 de la Constitución Política determina que las acciones populares son un mecanismo de protección "*[...] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]*".

En desarrollo de la norma constitucional, se expidió la Ley 472 que en su artículo 2º define las acciones populares como "*(...) los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos (...)*" que se ejercen para "*(...) evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible (...)*".

En esta medida, "*(...) [e]sta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la*

procedencia del amparo(...) ³⁰, lo que supone para el actor la carga tanto de especificar como de probar los hechos que sirven de sustento a la presunta amenaza o vulneración de aquellos, y el deber del juez popular de verificar si de tales hechos planteados en la demanda y probados durante el proceso se evidencia la amenaza o vulneración a derechos o intereses colectivos, bien se trate de los invocados en la demanda, ora de cualquier otro que se halle involucrado, siempre que se desprenda del líbello inicial, como se explicará a mayor detalle en los acápites subsiguientes.

Es por ello que los elementos sustanciales para que proceda esta acción, resultan ser similares a los que corresponden al establecimiento de la responsabilidad civil pero enmarcados al ámbito propio de esta clase de acción, esto es: *(i) una acción u omisión de la parte demandada; (ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, (iii) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo*³¹.

Así que estos supuestos deben estar acreditados en el proceso, como presupuesto para que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada. El Consejo de Estado ahondó en que si bien la acción popular ostenta un carácter altruista, la amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente deben estar acreditados necesariamente para la procedencia del amparo deprecado³².

En esta medida, es preciso indicar que, conforme al artículo 30³³ de la Ley 472 de 1998, al actor popular le corresponde la carga de demostrar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda. En lo relativo a este asunto, la Máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo ha indicado lo siguiente:

³⁰ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 30 de mayo de 2019. Radicado: 250002324000201100131-01. C.P: Hernando Sánchez Sánchez. Actor: Rosana Ariana Mestanza Souza y otros.

³¹ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 4 de febrero de 2010. C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Rad. 25000-23-27-000-2004-02006-01(AP). Actor: José Hernando Romero Serrano. Demandado: Ministerio de Comunicaciones y otros.

Reiterado en:

Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 15 de junio de 2018. C.P: Hernando Sánchez Sanchez. Radicado: 180012331000201100222-01. Actor: Ligia Johana Pineda Ramírez

Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 01 de junio de 2021. C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicado: 27001-23-31-000-2018-00008-01. Actor: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría 186 Judicial I para Asuntos Administrativos

³² Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 01 de junio de 2021. C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicado: 27001-23-31-000-2018-00008-01. Actor: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría 186 Judicial I para Asuntos Administrativos

³³ **Ley 472 de 1998, artículo 30:** *"La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.*

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos."

"(...) Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado³⁴, en diferentes pronunciamientos, ha referido y defendido la importancia de la carga probatoria en las acciones de esta naturaleza, como por ejemplo sucedió en destacable sentencia de la Sección Primera de esta Corporación, donde se esbozó que:

"[...] Sobre la carga de la prueba en acciones populares, el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 dispone que:

"La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos."

En ese orden de ideas, es claro que el actor tiene la carga de probar los hechos que expone en la demanda con el fin de que prosperen las pretensiones. Por lo anterior, la Sala considera que en el presente asunto no se vulneró el derecho colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, como lo estima la actora, como quiera que no probó dicha vulneración [...] Es así, que la Sala confirmará la sentencia impugnada [...]".³⁵ (Negrillas y subrayas de la Sala)

Así las cosas, y en concordancia con la jurisprudencia y la normatividad destacada en este acápite, puede afirmarse en definitiva que, **en las acciones populares, por regla general, la carga de la prueba corresponde al demandante y/o extremo actor de la causa ("onus probandi incumbit actori")**; obligación de la cual solo puede sustraerse por razones de orden económico o técnico expresamente advertidas y acreditadas en el proceso, sin perjuicio de la facultad probatoria oficiosa que asiste al juez popular, por mandato del artículo 28 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998. En este mismo sentido, se pronunció esta Sala de Decisión en reciente pronunciamiento de 23 de enero de 2020³⁶. (...) "³⁷ (Negrillas y subrayas en el texto).

IV. Alcance de la competencia en segunda instancia:

De acuerdo con lo señalado en el artículo 357 del C.P.C³⁸, aplicable por remisión expresa del artículo 37 de la Ley 472 de 1998, los reparos o argumentos expuestos por el apelante constituyen un límite para que el superior se pronuncie.

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 3 de junio de 2010, exp. No. 15001-23-31-000-2005-01867-01(AP), C.P. María Claudia Rojas Lasso; Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010, exp. No. 25000-23-25-000-2005-01345-01(AP), C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; Sección Primera, sentencia de 22 de enero de 2009, exp. No. 68001-23-15-000-2003-00521-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; Sección Tercera, sentencia de 14 de abril de 2010, exp. No. 68001-23-15-000-2003-01472-01(AP), C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Sección Tercera, sentencia de 31 de julio de 2008, exp. No. 25000-23-26-000-2005-00240-01(AP), C.P. Ruth Stella Correa Palacio, entre otras.

³⁵ H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 8 de julio de 2010, exp. No. 41001-23-33-000-2004-01275-01(AP), C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de enero de 2020, expediente con radicado número: 15001-23-33-000-2015-00316-01(AP), C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 01 de junio de 2021. C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicado: 27001-23-31-000-2018-00008-01. Actor: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría 186 Judicial I para Asuntos Administrativos.

³⁸ "ARTÍCULO 357. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 175 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos

De allí, ha inferido la jurisdicción de lo contencioso administrativo que *corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, con sus propias consideraciones, para efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se plantean ante la segunda instancia*³⁹.

Es decir, el fallador de segunda instancia debe decidir la alzada dentro de los límites que le fijan los argumentos expuestos por el apelante contra la providencia que ataca, razón por la cual se exige la sustentación para dar trámite al recurso, y no podrá aquel remitirse a temas distintos a los planteados por el recurrente, salvo que ambas partes hubieren apelado o el que no apeló oportunamente hubiese adherido a la apelación de quien sí lo hizo, caso en el cual el *Ad quem* no tiene limitaciones al revisar la decisión.

En palabras del Consejo de Estado: *"resulta claro que para el juez de segunda instancia su marco fundamental de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente, se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia*⁴⁰ *de la sentencia como el principio dispositivo*⁴¹*, razón por la cual la jurisprudencia nacional ha sostenido que "las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo*

íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, liquidar costas y decretar copias y desgloses. Si el superior observa que en la actuación ante el inferior se incurrió en causal de nulidad que no fuere objeto de la apelación, procederá en la forma prevista en el artículo 145. Para estos fines el superior podrá solicitar las copias adicionales y los informes del inferior que estime conveniente.

Cuando se hubiere apelado de una sentencia inhibitoria y la revocare el superior, éste deberá proferir decisión de mérito aun cuando fuere desfavorable al apelante."

³⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 26 de mayo de 2010. C.P. MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Rad. 25000-23-26-000-1995-01405-01(18950). Actor: Segundo Gregorio Mosquera Forero Y Otros. Ddo: Nación-MinDefensa-Policía Nacional.

⁴⁰ En relación con la aplicabilidad del principio de congruencia en lo que corresponde a la resolución del recurso de apelación puede consultarse el pronunciamiento efectuado recientemente por la Sala, mediante providencia fechada en abril 1 de 2009, dentro del expediente 32.800, con ponencia de la señora Magistrado Ruth Stella Correa Palacio, en la cual se puntualizó:

"De conformidad con el principio de congruencia, al superior, cuando resuelve el recurso de apelación, sólo le es permitido emitir un pronunciamiento en relación con los aspectos recurridos de la providencia del inferior, razón por la cual la potestad del juez en este caso se encuentra limitada a confrontar lo decidido con lo impugnado en el respectivo recurso y en el evento en que exceda las facultades que posee en virtud del mismo, se configurará la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, relativa a la falta de competencia funcional".

⁴¹ Dicho principio ha sido definido por la doctrina como:

"La facultad exclusiva del individuo de reclamar la tutela jurídica del Estado para su derecho, y en la facultad concurrente del individuo con el órgano jurisdiccional, de aportar elementos formativos del proceso y determinarlo a darle fin". O como dice COUTURE, es el principio procesal que asigna a las partes y no a los órganos de la jurisdicción la iniciativa, el ejercicio y el poder de renunciar a los actos del proceso"

"Son características de esta regla las siguientes:

"(...) El campo de decisión del juez queda determinado especial y esencialmente por las pretensiones del demandante debido a que el juez no puede decidir sobre objeto diverso a lo en ellas contemplado" (negrillas adicionales). López Blanco, Hernán Fabio, Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Parte General, Tomo I, Dupré Editores, Bogotá, 2005, Pág. 106.

que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: *'tantum devolutum quantum appellatum'*⁴²⁴³.

Pese a la perentoriedad de las disposiciones normativas a las que se ha hecho referencia y la posición del Consejo de Estado en los procesos ordinarios, la sala observa que en sentencia de unificación del 05 de junio de 2018⁴⁴, en el marco del mecanismo de revisión eventual en materia de acciones populares, el Consejo de Estado se pronunció sobre las características del derecho colectivo a la moralidad administrativa, así como el principio de congruencia y los fallos *extra* y *ultra petita* en materia de acciones populares, resolviendo lo siguiente:

"(...) **PRIMERO:** Unifícase jurisprudencia frente a la aplicación del principio de congruencia de las sentencias de acción popular en el sentido de precisar que el juez popular puede pronunciarse respecto de derechos colectivos que no han sido invocados en la demanda como vulnerados o amenazados siempre y cuando, éstos guarden una estrecha y directa relación con los derechos respecto de los cuales sí existió una solicitud expresa de protección por parte del actor popular y frente a los que la parte demandada haya tenido la oportunidad de pronunciarse a lo largo del proceso, es decir, frente a los cuales pueda verificarse que conoció y pudo presentar argumentos de defensa.

SEGUNDO: Estése a lo dispuesto por esta Sala en la providencia de diciembre primero (1) de dos mil quince (2015) dictada dentro del expediente radicado con el número 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP) con ponencia del Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, a través de la cual se unificó el criterio sobre el alcance del derecho colectivo a la moralidad administrativa. (...) "⁴⁵

Asimismo, dentro del recuento jurisprudencial realizado en el fallo, se habló de la posibilidad de ir más allá de la impugnación en fallos de segunda instancia, bajo unas condiciones especiales:

"Conforme con lo expuesto, es claro que jurisprudencialmente se ha aceptado la posibilidad de que el juez popular profiera fallos *ultra* y *extra petita* en el sentido de amparar derechos colectivos diferentes a los invocados por el actor popular en la demanda; estudiar hechos adicionales a los planteados inicialmente, proferir órdenes diferentes a las pedidas por los actores en las pretensiones, **e incluso apartarse de los términos de la impugnación en fallos de segunda instancia, todo lo anterior, siempre que se guarde relación con el hecho generador del daño planteado en la demanda y en términos generales con la causa petendi.**"⁴⁶
(Negrillas por la sala).

V. Marco teórico de los derechos colectivos involucrados:

El **derecho colectivo a la seguridad**, respecto del cual brevemente debe decirse que ha sido entendido por la Jurisprudencia Colombiana de la siguiente

⁴² Al respecto, ver por ejemplo, sentencia de la Corte Constitucional C-583 de 1997.

⁴³ Ob Cit.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6. Sentencia de 05 de junio de 2018. Radicado: 15001-33-31-001-2004-01647-01. C.P: Carlos Enrique Moreno Rubio. Actor: Contraloría Municipal de Tunja.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

manera⁴⁷:

"(...) En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el concepto de seguridad; el mismo ha sido tratado como integrante del concepto de orden público y se ha concretado en las obligaciones que **tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad**. En efecto, la jurisprudencia constitucional sostiene:

"Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de **orden público**, entendiendo por tal, las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad. Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas: **la seguridad, con la prevención permanente de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas**; la tranquilidad, con la prevención de los desórdenes en general, ya se trate de lugares públicos o privados...⁴⁸ (...)". (Negrillas fuera del texto)

No obstante, en providencia del 02 de marzo de 2016⁴⁹, la misma corporación explicó que si bien las autoridades estaban instituidas para proteger a las personas en su vida, honra y bienes -Art. 2 constitucional-, "(...) éste deber no se extiende al punto en que las autoridades deban ubicarse en las puertas de todas las viviendas y fincas del territorio nacional. (...) "⁵⁰, ahondando en que la norma referenciada correspondía a un principio, es decir, un mandato de optimización⁵¹. En todo caso, es preciso dejar en claro que de ninguna manera con lo señalado el Consejo de Estado está relevando de responsabilidad a las autoridades, sino que está imponiendo un criterio de razonabilidad en la ponderación del ejercicio de unas funciones.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 19 de mayo de 2005. Rad. 25000-23-25-000-2003-01478-01(AP). C.P: Alíer Eduardo Hernández Enriquez. Actor: Carlos Alberto Ramírez Roa.

⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 1995

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 02 de marzo de 2016. Radicado: 2011-00633-01. C.P: María Elizabeth García González. Actor: Uriel Gómez Giraldo.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ "(...) Al respecto, la Sala llama la atención sobre lo sostenido en la sentencia 2010-00687-01⁵¹:

"Si bien es cierto, no puede responsabilizarse a la Policía Nacional por todos y cada uno de los hechos delincuenciales que se presentan en el país y que la mayor presencia policial no es equivalente a mayor seguridad, también lo es que en aquellas zonas donde se acredita la necesidad de adoptar medidas necesarias para el mantenimiento de la seguridad debido a hechos que alteran el orden público, dicha institución está obligada dentro del ámbito de sus competencias y capacidades a proteger en la mayor medida de lo posible, los bienes, honra y derechos de los ciudadanos, tal como preceptúa el artículo 2º constitucional al establecer: "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

El citado artículo constitucional tiene el alcance de una norma tipo principio, es decir, un mandato de optimización que se aplica en la mayor medida de lo posible dependiendo las circunstancias fácticas y jurídicas, principio que irradia todo el ordenamiento jurídico.

Desde esta lógica, existe un imperativo constitucional que obliga a las autoridades de la República a proteger los derechos y bienes de los ciudadanos, y si en el caso concreto se acreditó un deficiente apoyo de la Policía Nacional en la zona, es del caso, enmendar dicha situación.

En esta línea de pensamiento se ha pronunciado la jurisprudencia de esta Corporación, ordenando adoptar las medidas tendientes a permitir una mejor protección de la población en aquellas zonas que tienen problemas de seguridad."

Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 02 de marzo de 2016. Radicado: 2011-00633-01. C.P: María Elizabeth García González. Actor: Uriel Gómez Giraldo.

Para una mejor comprensión, sobre el derecho a la seguridad pública se aviene apropiado citar el informe de ponencia sobre derechos colectivos presentado a la Asamblea Nacional Constituyente, en el que sobre tal derecho se pronunció así:

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

...el derecho colectivo a la eliminación del daño contingente se encuentra arraigado en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 2359 del Código Civil. Allí se concede acción popular en todos los casos de daño contingente que por imprudencia o negligencia de alguno amenace a personas indeterminadas. La obligación de relocalizar las comunidades que vivan en sectores de alto riesgo, impuesta al Estado por la ley de reforma urbana, le dio un renovado impulso al ejercicio de este derecho. Su reconocimiento en la nueva Carta no haría otra cosa que acoger una tradición jurídica nacional"⁵²

Por último, conviene hacer alusión al marco jurídico de las competencias de las autoridades administrativas y de la Policía Nacional en materia de seguridad:

Desde la órbita constitucional, se extrae lo siguiente:

- ✓ Como ya se indicó, el artículo 2 determina que son fines esenciales del Estado, entre otros, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Asimismo, que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades.
- ✓ El artículo 22 indica que *"[l]a paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento."*
- ✓ El inciso primero del artículo 216 constitucional establece que la fuerza pública está integrada exclusivamente por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. En consonancia, el inciso segundo del artículo 218 constitucional define que la Policía Nacional *"(...) es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. (...)"*
- ✓ El numeral 2 del artículo 315⁵³ de la Constitución Nacional determina que el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que éste imparta.

⁵² Cita tomada del texto Las Acciones Populares y de Grupo. PEDRO PABLO CAMARGO. Grupo Editorial Leyer. 1999. Pág. 137.

⁵³ **Constitución Política de 1991, artículo 315:** *"Son atribuciones del alcalde:*

(...)

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. (...)"

Desde el orden legal, se encuentra que se expidió la Ley 62 de 1993⁵⁴, de la cual se destaca:

- ✓ Los artículos 1⁵⁵ y 5⁵⁶ reiteran la finalidad de la Policía Nacional como parte de las autoridades de la República y cuerpo armado permanente de naturaleza civil. Ahora, el artículo 19 ahonda en las funciones generales de la Policía, veamos:

Ley 62 de 1993, artículo 19: *“La Policía Nacional está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, garantizar el ejercicio de las libertades públicas y los derechos que de éstas se deriven, prestar el auxilio que requiere la ejecución de las leyes y las providencias judiciales y administrativas, y ejercer, de manera permanente, las funciones de: Policía Judicial, respecto de los delitos y contravenciones; educativa, a través de orientación a la comunidad en el respecto a la ley; preventiva, de la comisión de hechos punibles; de solidaridad, entre la Policía y la comunidad; de atención al menor, de vigilancia urbana, rural y cívica; de coordinación penitenciaria; y, de vigilancia y protección de los recursos naturales relacionados con la calidad del medio ambiente, la ecología y el ornato público, en los ámbitos urbano y rural.”*

- ✓ El artículo 2⁵⁷ hace alusión a los principios bajo los que se presta el servicio público de Policía.
- ✓ El artículo 4 se refiere a la inmediatez, en el sentido de que toda persona *“(…) tiene derecho a recibir inmediata protección contra cualquier manifestación delictiva o contravencional y el deber de cooperar con las autoridades.”*
- ✓ El artículo 12⁵⁸ determina que el gobernador y alcalde son las primeras autoridades de Policía en el Departamento y Municipio, respectivamente.

⁵⁴ *“Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República.”*

⁵⁵ **Ley 62 de 1993, artículo 1:** *“La Policía Nacional, como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Así mismo, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.”*

La actividad de la Policía está destinada a proteger los derechos fundamentales tal como está contenido en la Constitución Política y en pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia. La actividad policial está regida por la Constitución Política, la ley y los derechos humanos.”

⁵⁶ **Ley 62 de 1993, artículo 5:** *“La Policía Nacional es un cuerpo armado, instituido para prestar un servicio público de carácter permanente, de naturaleza civil y a cargo de la Nación. Su fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana.”*

⁵⁷ **Ley 62 de 1993, artículo 2:** *“El servicio público de Policía se presta con fundamento en los principios de igualdad, imparcialidad, control ciudadano y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Por tanto, el interés por mantener la armonía social, la convivencia ciudadana, el respeto recíproco entre las personas y de éstas hacia el Estado, da a la actividad policial un carácter eminentemente comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario y de apoyo judicial.”*

⁵⁸ **Ley 62 de 1993, artículo 12:** *“El Gobernador y el Alcalde son las primeras autoridades de Policía en el Departamento y el Municipio, respectivamente. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que éstas, le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces.”*

Los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción.”

Además, establece que la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes de ambas autoridades.

En consonancia, los gobernadores y alcaldes deben diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción.

- ✓ El artículo 16 regula específicamente las atribuciones y obligaciones de los gobernadores y alcaldes en relación con los comandantes de policía y, correlativamente, el 17 los deberes y obligaciones de los segundos respecto de las autoridades político-administrativas del departamento y del municipio.
- ✓ El artículo 31⁵⁹ se refiere al apoyo que podrán ofrecer las autoridades departamentales en aspectos como: la adquisición de equipos, dotaciones, mejoramiento de instalaciones, celebración de convenios, entre otros.

De conformidad con la normatividad anteriormente referenciada, son claras las funciones en materia de mantenimiento de orden público que se encuentran en cabeza de los alcaldes, así como la capacidad de actuar coordinadamente con la Policía Nacional para este efecto. De donde se colige claramente la responsabilidad de ambas autoridades en la garantía del derecho colectivo a la seguridad.

En segundo lugar, frente al derecho al **goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público**, debe atenderse a que éste fue definido por el artículo 5º de la Ley 9 de 1989, así:

Ley 9 de 1989, artículo 5: "Entiéndese por Espacio Público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así, constituyen el Espacio Público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo.

⁵⁹ **Ley 62 de 1993, artículo 31:** "Las autoridades departamentales y municipales podrán contribuir para la adquisición de equipos, dotaciones, mejoramiento de instalaciones, vivienda fiscal, apoyo logístico y de bienestar de la Policía Nacional. También podrán celebrar convenios con la nación para mejorar la seguridad pública sin perjuicio de las obligaciones que correspondan a aquella."

PARAGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 117 de la Ley 388 de 1997> **El espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.**

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo adicionado por el artículo 22 de la Ley 2044 de 2020> **El espacio público resultante de la adopción de instrumentos de planeamiento o de gestión o de la expedición de licencias urbanísticas se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización o la parcelación en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.**

PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo adicionado por el artículo 22 de la Ley 2044 de 2020> *El espacio público resultante del desarrollo de proyectos de infraestructura se incorporará mediante el registro de la escritura de entrega o cesión en la oficina de instrumentos públicos. Así mismo, previo procedimiento de desenglobe y apertura del folio de matrícula inmobiliaria en la escritura de cesión se debe determinar su localización, cabida y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la puesta en funcionamiento de la infraestructura construida.*

PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo adicionado por el artículo 22 de la Ley 2044 de 2020> *Luego de la suscripción de la escritura del espacio público generado mediante cesión o entrega de infraestructura, se notificará por parte de la oficina de instrumentos públicos a las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes en un término máximo de 15 días hábiles verificarán su concordancia con las normas y estándares del espacio público establecidas en los instrumentos de ordenamiento territorial de cada municipio o distrito si la encuentran acorde, manifestarán su aceptación, caso contrario solicitarán al notario los ajustes y aclaraciones respectivas y radicarán las escrituras ajustadas a la respectiva oficina de Registro de Instrumentos Públicos.” (Negrillas por la sala).*

Este derecho fue elevado a rango constitucional sólo a partir de la Constitución Política de 1991 que en diferentes normas se ocupa del tema, siendo de resaltar principalmente para nuestro caso el artículo 82 superior⁶⁰, porque se encuentra en el capítulo correspondiente a los Derechos Colectivos, previendo la protección de la integridad del espacio público por parte del Estado y que su destinación sea al uso común que prevalecerá sobre el interés particular.

Pero ello no significa en manera alguna que antes de la Constituyente del 91 el espacio público no representara un derecho para la colectividad y, a su vez, una obligación de protección para el Estado, lo que ocurre es que su desarrollo se limitaba

⁶⁰ **Constitución Política de 1991, artículo 82:** *“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.*

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.”

al ámbito legal, el cual aún continúa vigente con la denominada Ley de Reforma Urbana –Ley 9ª de 1989–, que fue armonizada con la nueva Constitución Política mediante la Ley 388 de 1997⁶¹, en cuyo artículo 1º se fijan los objetivos de la misma, entre los que se encuentran:

Ley 388 de 1997, artículo 1: *"La presente ley tiene por objetivos:*
(...)

*3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, **y velar por la creación y la defensa del espacio público**, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres. (...)"* (Negrilla fuera de texto).

A partir de lo anterior, es dable extraer la obligación del Estado de velar por la preservación del espacio público.

Pues bien, una vez se ha desarrollado el alcance de cada uno de los derechos objeto de análisis, corresponde a la sala revisar el material probatorio allegado para determinar si los mismos han sido afectados o amenazados en el caso concreto.

VI. Caso concreto:

De los enunciados fácticos señalados en el escrito de demanda, así como de las pretensiones plasmadas en la misma, la sala observa que la parte accionante busca con la presente acción constitucional, que se ordene la implementación de una serie de medidas tendientes a mejorar la seguridad de los habitantes de los barrios Comuneros, Cooperativo y Villa Humberto de la Comuna 07 del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, tales como: la ubicación de un CAI, la instalación de cámaras de seguridad y de una alarma comunitaria y la capacitación a la comunidad por parte de las autoridades para la estructuración de una "Policía Cívica".

Tales pretensiones están enmarcadas en el relato de una situación de inseguridad creciente en los indicados barrios durante los años 2009 y 2010, respecto de la cual las autoridades pertinentes no han implementado medidas de seguridad efectivas. Ello ha impactado de distintas formas los derechos de los habitantes del sector. Asimismo, se manifestó en la demanda que el polideportivo del barrio comuneros y el parque infantil de la calle 6 se encontraban en estado de deterioro y eran lugares aprovechados para la criminalidad.

El *a quo* encontró demostrada la afectación de los derechos e intereses colectivos relativos: (i) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, y (ii) a la seguridad y salubridad públicas, por parte de la entidad demandada, en virtud de lo cual, emitió una serie de órdenes y medidas a desarrollar.

⁶¹ "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones."

En el recurso de apelación, la parte demandada solicitó que se revocara la decisión de primera instancia, por cuanto el actor no había demostrado la vulneración de los derechos colectivos, faltando a la carga probatoria que le correspondía.

Al respecto, la sala advierte que es cierto que la parte activa de la Litis ejerció una actitud pasiva. Sin embargo, ello no impedía que el despacho de primera instancia, en auto de 02 de febrero de 2018⁶², decretara oficiosamente la práctica de unas pruebas. Bajo este mismo supuesto, se decretó en sede de segunda instancia una prueba de oficio, cuyo objeto fue explicado en líneas anteriores.

Así las cosas, la actitud pasiva del demandante no da lugar a enervar las pretensiones de la demanda si a través de los medios probatorios idóneamente allegados al proceso, se puede determinar la vulneración o amenaza de los derechos colectivos en discusión, sin importar que algunos de los medios de prueba sean el resultado de un decreto oficioso. En los anteriores términos queda resuelto el reproche hecho por el apelante sobre este punto.

Ahora, la parte recurrente también expuso que se había demostrado el despliegue administrativo ejecutado por parte del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO para apoyar las distintas actividades de seguridad. De manera que no había lugar a estimar acreditada la violación alegada de los derechos colectivos de la forma en que fue planteada en la demanda.

Así pues, la sala procede a confrontar el material probatorio recaudado en el trámite del proceso con el objeto de determinar si se encuentra acreditada o no la vulneración o amenaza de los derechos colectivos a la seguridad y al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público en el *sub judice*:

6.1 Afectación del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público

En relación con el polideportivo del barrio los Comuneros, así como el parque infantil mencionado, se encuentran las siguientes pruebas obrantes en el expediente:

El 16 de junio de 2011, el señor ALEXANDER TIRADO AGUIRRE rindió testimonio⁶³, donde expuso:

"(...) PREGUNTADO: usted conoce el polideportivo los comuneros donde quedaba antes ubicado el CAI, de ser positiva su respuesta que actividades a [sic]

⁶² Págs. 3-4; archivo: "50001333100320100033501_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO_5-08-2020 8.27.09 A.M..PDF", correspondiente a la actuación "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO", registrada en la fecha y hora 5/08/2020 8:41:59 A. M., de la plataforma Tyba – consulta de procesos.

⁶³ Págs. 91-94; archivo: "50001333100320100033501_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO_5-08-2020 8.40.02 A.M..PDF" correspondiente a la actuación "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO", registrada en la fecha y hora 5/08/2020 8:41:59 A. M., de la plataforma tyba – consulta de procesos.

*observado usted allí. CONTESTO: si lo conozco la verdad casi nunca voy por allá por que [sic] ese parque es como oscuro y por ahí mantienen los ladrones cuando paso, paso en la cicla por que [sic] a pie no me confió [sic], no me atrevo a pasar a pie y siempre trato de evitar ese pedaso [sic] por que [sic] se que allí mantienen los ladrones, que son como dos grupos los de Villa Humberto y los Comuneros ellos delinquen roban. (...)*⁶⁴

Asimismo, en la providencia del 02 de febrero de 2018, el *a quo* decretó como prueba una inspección judicial al parque infantil del barrio los Comuneros ubicado en la calle 6ª, así como al polideportivo del mismo barrio. Además, requirió al apoderado de la parte demandada para que informara de forma precisa, entre otras, las inversiones realizadas y demás actividades adelantadas por el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, tendientes a la recuperación de las áreas de parques, polideportivos y demás destinadas a espacio público en los mencionados barrios, desde el año 2009 a esa fecha.

Conforme al acta de la diligencia de inspección llevada a cabo el 14 de marzo de 2018⁶⁵, la misma tuvo por objeto: "(...) verificar: el estado en que se encuentra el parque infantil ubicado en la calle 6ª del barrio Los Comuneros del Municipio de Villavicencio y el polideportivo del mismo barrio, así como, la existencia o no de cámaras de seguridad, alarmas comunitarias y/o de algún otro medio para contrarrestar la inseguridad en los sectores antes descritos. (...)"⁶⁶ (Subrayado dentro de texto).

Dicha diligencia fue precedida por el *a quo*, en compañía del secretario *Ad Hoc*, y tuvo como asistente al apoderado del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO. La diligencia fue grabada en CD⁶⁷, asimismo se tomaron fotografías⁶⁸. Se transcribe por su pertinencia lo siguiente (Desde Min: 02:54):

"(...) Una vez llegados al lugar objeto de la diligencia, procedemos a identificar la dirección que corresponde a la Calle 6A con Carrera (...) 29A esquina, tomamos fotografía de detalle del lugar en donde nos encontramos, al frente se encuentra un centro de desarrollo infantil comuneros y, al otro costado, se encuentra centro de salud comuneros. De esta forma, dejamos constancia que nos encontramos en el lugar exacto objeto de la diligencia.

Diagonal a la Carrera (...) 29 A con Calle 6A se encuentra una construcción, de una sola habitación y un hall, el que los vecinos del lugar nos informan que corresponde a lo que era el CAI que funcionaba en este lugar. En la parte de atrás se encuentra un parque infantil (...), un parque infantil en regular estado de conservación, el cual cuenta con algunos juegos y una rotonda (...), tomamos fotografía y justo al frente por la carrera 29 encontramos una construcción amplia con cubierta, (...) cubierta al parecer en acerolit (...) techada sí (...)

⁶⁴ Pág. 93; ibidem.

⁶⁵ Págs. 16-17; archivo: "50001333100320100033501_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO_5-08-2020 8.27.09 A.M..PDF", correspondiente a la actuación "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO", registrada en la fecha y hora 5/08/2020 8:41:59 A. M., de la plataforma Tyba – consulta de procesos.

⁶⁶ Pág. 16; ibidem.

⁶⁷ Ver enlace de acceso a la grabación en Pág. 20; ibidem.

⁶⁸ Archivo "50001333100320100033501_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO_5-08-2020 8.42.59 A.M..PDF", correspondiente a la actuación "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO", registrada en la fecha y hora 5/08/2020 8:44:13 A. M., de la plataforma Tyba – consulta de procesos.

correspondiente (...) a un polideportivo pequeño, tiene hasta media pared con ladrillo a la vista y de ahí en adelante tiene (...) malla metálica a una altura aproximada como de 3 metros tal vez de alto (...).

Se deja constancia que al momento de la diligencia el lugar correspondiente a este polideportivo se encuentra en buen estado de aseo (...) y en buen estado de conservación sus pisos y la cancha, presenta 2, 3 puertas de acceso al mismo (...). Asimismo, que a la hora de la diligencia no se encuentra persona realizando deportes en este lugar, pero está adecuado para ello.

Seguidamente procedemos a verificar si a los alrededores se encuentran cámaras de seguridad y el despacho deja constancia de que no se encuentran dispositivos de este tipo en los alrededores. Uno de los vecinos del sector nos indica que (...) hacen falta cámaras de seguridad en esta área debido a que hay mucha delincuencia o pasa mucha delincuencia por el sector. Es lo que manifiesta el vecino.

Le concedo el uso de la palabra al apoderado del MUNICIPIO. Doctor puede continuar.

APODERADO: (...) La observación que hace el residente aquí de la falta de cámaras, corresponde a la (...) Carrera 29 con calle 6A y con calle 7ma (...).

JUEZA: Gracias, procedemos a darle la vuelta completa al polideportivo con el fin de verificar (...) si por el otro lado o costado se encuentran este tipo de dispositivos.

(...)

Se deja constancia que no corresponde a la calle 7ma, sino a la calle 5C, entre la 6A a la 5C de la Carrera 29A.

Se deja constancia que por (...) la Calle 5C tampoco se observan cámaras de seguridad en los postes ni en las construcciones de esta área.

Aquí sobre la Calle 5C No. 29-13 (...), justo detrás del Polideportivo, los vecinos del sector nos informan tengamos mucho cuidado, debido a que hacia la parte derecha hay muchos ladrones y podríamos correr riesgo si nos acercamos un poco más hacia dicho sector.

Siendo las 8 y 52 minutos, luego de haber verificado (...) que tampoco en el área adyacente al parque infantil y a lo que era el CAI de la Policía, ubicado frente al centro de salud de los comuneros se encuentran cámaras de vigilancia. Entonces, siendo las (...) 8 y 53 minutos procedemos a devolvemos hacia la oficina del juzgado a efectos de hacer el levantamiento de la respectiva acta. (...).

El apoderado de la Defensoría del Pueblo se hizo partícipe de la diligencia cuando los intervinientes ya habían regresado a las oficinas del juzgado. Aquel solicitó que se hiciera la visita de inspección en la noche, debido a que en estas horas se notaba en mayor medida el consumo de sustancias prohibidas y demás situaciones, con respecto a ello el a quo señaló lo siguiente (Desde Min: 16:09):

"(...) Escuchada la solicitud realizada por el apoderado de la Defensoría del Pueblo, el Despacho le pone en conocimiento que durante la diligencia fuimos informados por vecinos del sector de la alta peligrosidad que corríamos a esta hora de la mañana por estar en el sector. Razón por la cual tomamos la decisión de devolvemos. Entonces, fue evidente para el Despacho que el sector es un sector de una peligrosidad alta y que si fuimos advertidos, siendo las entre ocho y nueve de la mañana, que corríamos riesgo si nos acercábamos un poco, a media cuadra más abajo del Polideportivo donde estábamos, pues con mayor razón si se trata de horas de la noche.

Entonces es un asunto que ya fue de conocimiento, ya fue identificado por el Despacho. En esa medida, realmente considero que realizar una diligencia en horas de la noche, a menos que fuéramos acompañados de las autoridades competentes y de todo un esquema de seguridad, estaríamos poniéndonos en riesgo incluso nosotros mismos (...) como parte de una diligencia.

(...)

Entonces, en ese orden Doctor, el Despacho niega la solicitud que usted realiza, teniendo en cuenta que ya se hizo la diligencia y que en la diligencia dejamos las constancias de las advertencias que nos hizo la comunidad en el momento en que realizamos la misma y le solicita que, de tener la Defensoría del Pueblo alguna prueba documental que corrobore lo que usted ha afirmado, se puede allegar al expediente y (...) allí será valorado en el momento oportuno (...).

En relación con la segunda prueba mencionada, el apoderado de la parte demandada allegó respuesta el 30 de abril de 2018⁶⁹. De los documentos allí aportados se resalta:

- (i) La comunicación del 20 de marzo de 2018 suscrita por la jefe de la Oficina de Contratación del municipio que indica que "(...) *esta Oficina se permite informar que una vez revisadas las bases de datos existentes desde la vigencia 2009 hasta la fecha no se encontró ningún Contrato en cuyo 'objeto' se relacione con los barrios indicados. (...)*"⁷⁰;
- (ii) La comunicación del Director Técnico de Obras Civiles del Municipio, fechada el 21 de marzo de 2018⁷¹, que refiere que una vez revisados los contratos publicados por la entidad territorial desde el año 2009 hasta la fecha, se encontró que sólo fue ejecutado el Contrato No. 674 de 2015 en el barrio Comuneros, cuyo objeto fue la construcción de un puente colgante y mejoramiento de puente peatonal, adecuación de andenes y espacio público ubicado en la Calle 10 B sobre el caño que comunica a los barrios Comuneros y Villa Claudia.

A partir de lo anterior, la Sala concluye que está acreditado a lo largo del proceso que el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO ha dejado de realizar actividades administrativas desde el año 2009 tendientes a la recuperación y mantenimiento del parque infantil ubicado en la calle 6ª del barrio Los Comuneros del Municipio de Villavicencio y el polideportivo del mismo barrio, lo que fue constatado de primera mano por el *a quo* con la visita realizada en la que estimó que el parque infantil se encontraba en regular estado de conservación, mientras que el segundo tenía los pisos y cancha en buen estado de conservación, así como confirmado por la entidad territorial al describir que entre 2009 y 2018 sólo ha desarrollado un contrato en el sector que no guarda relación con los dos (2) lugares específicos estudiados en esta acción.

⁶⁹ Págs. 26-65 archivo 50001333100320100033501_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO_5-08-2020 8.27.09 A.M..PDF" correspondiente a la actuación "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO", registrada en la fecha y hora 5/08/2020 8:41:59 A. M., de la plataforma Tyba – consulta de procesos

⁷⁰ Pág. 27; ibidem.

⁷¹ Pág. 31; ibidem.

Lo anterior quiere decir que el Estado, es decir, el ente territorial, ha dejado de velar por la integridad del espacio público, lo que ha derivado en que su uso como destino común se vea afectado, pues los habitantes de la zona no podrán disfrutar de los bienes adecuadamente si se encuentran en condiciones irregulares. Así, puede señalarse que la omisión de la entidad territorial guarda relación de causalidad con la afectación del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

En este punto es preciso resaltar el carácter preventivo de la acción popular, ya que no es necesario advertir que una infraestructura se encuentra en completo estado de destrucción o fuera de servicio para tomar una orden de cara a proteger el espacio público. Más aún, al desarrollar actividades tendientes a evitar lo anterior se asegura en mayor medida la protección al derecho colectivo, por cuanto se garantiza continuidad en el acceso al bien público por parte de la comunidad.

Por tanto, la Sala confirmará la decisión del *a quo* de declarar vulnerado el referido derecho, así como la orden de protección tomada al respecto.

6.2 Afectación del derecho colectivo a la seguridad:

En relación con el derecho a la seguridad, se resaltan las siguientes pruebas en el expediente:

- Comunicación del 23 de septiembre de 2010⁷², suscrita por el Comandante del Primer Distrito de Policía de Villavicencio, que trata sobre una serie de medidas tomadas ante la solicitud de unos ciudadanos por la inseguridad, presentada en el Barrio la Alborada, alrededor del Conjunto los Cerezos.
- Noticia periodística sobre un robo ocurrido en inmediaciones del barrio Cooperativo⁷³.
- Si bien fueron aportadas una serie de gráficas, de las mismas no se desprende su procedencia⁷⁴, razón por la cual no serán tenidas en cuenta.
- Comunicaciones de dependencias del Gobierno Municipal que tienen por objeto atender solicitudes de medidas de seguridad presentadas por los ciudadanos de zonas como el conjunto los cerezos⁷⁵.
- Acta de reunión de consejo de seguridad adelantado el 26 de noviembre de 2010⁷⁶, de la que se resalta:

⁷² Págs. 12-13, archivo "50001333100320100033501_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO_5-08-2020 8.40.02 A.M..PDF", correspondiente a la actuación "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO", registrada en la fecha y hora 5/08/2020 8:41:59 A. M., de la plataforma Tyba – consulta de procesos.

⁷³ Págs. 18-19; ibidem.

⁷⁴ Págs. 20-27; ibidem.

⁷⁵ Págs. 62-65 y 71; ibidem.

⁷⁶ Págs. 66-70; ibidem.

"(...) 2. Cr. Salazar dice que el plan de seguridad de la Policía Nacional el cual se denomina 'Cuadrante seguro, Navidad segura'; informa que dicho plan posee 2 fases que consisten en:

- Fase No. 1: desde el 01/nov/2010 al 30/nov/2010: esta fase es antes de la época navideña, cuenta con (...) planes de **intervención en barrios críticos de la ciudad como el barrio Villa Humberto**, manifiesta que debido a la ubicación del primer Distrito de policía en el barrio industrial, los delincuentes se han trasladado a otros sitios de la ciudad como hacia el villa Humberto, Guatiquía, por lo cual se esta verificando mediante labores de inteligencia sobre la creación de una banda delincencial (...)" (Subrayado y negrilla fuera de texto).
- Testimonio del señor ALEXANDER TIRADO AGUIRRE⁷⁷ quien a lo largo de su intervención señala la sensación de inseguridad de la zona, pues vive en el barrio La Serranía, a una cuadra del barrio los Comuneros y tres del conjunto los Cerezos. Declara que ha tenido conocimiento de robos a personas que conoce, así como de otras actividades delictivas que parece que ocurren en la zona. Asimismo, informa la poca presencia de la fuerza pública en el sector y considera que la misma responde de forma tardía, concluyendo que es urgente la presencia de la policía en el sector.
- Mediante escrito de 30 de abril de 2018⁷⁸, el apoderado de la parte demandada informó de forma precisa las acciones adelantadas por el municipio de Villavicencio desde el año 2009 a la fecha, en materia de seguridad y convivencia, para contrarrestar la criminalidad en la comuna siete del municipio de Villavicencio, especialmente en los barrios Villa Humberto, Los Comuneros y Cooperativo.

Al respecto, se advierte oficio del 20 de marzo de 2018⁷⁹ de la Jefe de la Oficina de Contratación, en el que se remite la relación⁸⁰ de 47 contratos suscritos por el Municipio con el objeto de apoyar las actividades de seguridad y vigilancia con la Policía Nacional desde la vigencia 2009 hasta la fecha.

Los objetos de los contratos relacionados van desde la adquisición de baterías para radios, de un CAI Móvil y de motocicletas, hasta el comodato de una planta eléctrica, entre otros.

De otro lado, se encuentra comunicación fechada el 21 de marzo de 2018 del Secretario de Gobierno y Posconflicto⁸¹, en la que se manifiesta que se remiten archivos de las acciones adelantadas por dicha Secretaría relacionadas con el

⁷⁷ Págs. 91-94; ibidem.

⁷⁸ Págs. 26-66 ;archivo "50001333100320100033501_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO_5-08-2020 8.27.09 A.M..PDF", correspondiente a la actuación "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO", registrada en la fecha y hora 5/08/2020 8:41:59 A. M., de la plataforma Tyba – consulta de procesos.

⁷⁹ Pág. 27; ibidem.

⁸⁰ Págs. 28-30; ibidem.

⁸¹ Pág. 32; ibidem.

asunto. No obstante, posteriormente se observa un documento del Municipio y el Observatorio de Análisis de Convivencia y Seguridad⁸².

Este da cuenta que, establecido el plan de desarrollo para la ciudad, se desarrollaron encuentros comunitarios donde se tramitaron las inquietudes de los ciudadanos respecto de la seguridad y convivencia. Además, refiere que se realizó un diagnóstico de seguridad y convivencia para la vigencia del 2012, asimismo que se analizó el comportamiento estadístico de los delitos desde el 2007, consolidando datos a 31 de diciembre de 2012, a partir de lo cual se identificaron los delitos que más afectaban a la ciudad, los cuales fueron priorizados en el presente Plan Integral de Seguridad y Convivencia.

Se realizó el análisis del comportamiento de unos delitos en el tiempo. Después, se indicó el comportamiento de los delitos rotulando la focalización geográfica de los mismos, donde se advierte que para el delito de homicidio común, uno de los barrios afectados es el de Villa Humberto⁸³. Además, en el acápite de priorización de zonas⁸⁴, se enseña que uno de los barrios donde ocurren principalmente los delitos que más afectan al municipio es el de Villa Humberto. Por último, el mismo barrio fue definido como una zona sobre la cual deben enfocarse los esfuerzos del Plan Integral de Seguridad y Convivencia por los delitos de hurto a personas y lesiones personales, siendo parte de la zona: "Porvenir"⁸⁵.

Asimismo, se encuentra que se allegó⁸⁶ un listado de contratos; otro archivo con unos datos sobre criminalidad que se entiende que en los cuadros que exponen reflejan los delitos de impacto en la ciudad en el año 2015 por barrios, sin que se advierta que alguno de los barrios objeto de análisis en este asunto tuvo una posición predominante; y un archivo con datos de criminalidad y una serie de metas de actividades sociales a realizar por parte del Municipio en las zonas priorizadas, así como proyectos en temas de educación.

En este último, se encuentra un comparativo de delitos del año 2012 al 2013 - 31 de octubre- indicando un aumento de delitos en el barrio Villa Humberto, aunque los valores absolutos del mismo en comparación con otras zonas no son tan grandes. Después se relacionan unas actividades en las zonas priorizadas, describiendo por zonas unas líneas de acción atendiendo a unos criterios específicos. Por último, se refiere unas acciones estratégicas y metas

⁸² Págs. 33-65; ibidem.

⁸³ Pág. 45; ibidem.

⁸⁴ Pág. 55; ibidem.

⁸⁵ Pág. 56; ibidem.

⁸⁶ Ver link de acceso en: Archivo "**37CONSTANCIASECRETARIAL.PDF**", correspondiente a la actuación "CONSTANCIA SECRETARIAL", registrada en la fecha y hora 3/11/2021 11:44:17 A. M., de la plataforma Tyba - consulta de procesos.

estructuradas se indica desde la secretaria de educación, describiendo distintas actividades a implementar y otras realizadas.

A partir de lo anterior y de la visita de inspección realizada, cuyo contenido fue resaltado en el acápite inmediatamente anterior, el *a quo* encontró acreditada la afectación del derecho colectivo a la seguridad.

La sala estima acertada la conclusión de primera instancia, por cuanto las anteriores pruebas indican que en la zona bajo estudio se presentó una afectación del orden público de ésta y, en consecuencia, se han visto impactadas la vida e integridad física de los habitantes del lugar. Esto por causa de agentes externos que pueden llegar a ser controlables por el Estado si realizan las actividades pertinentes, sin que lo anterior quiera decir que el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO se encuentra obligado a lo imposible, teniendo en cuenta que los recursos con los que dispone son limitados.

Las pruebas referidas permiten indicar que se ha impactado la seguridad de los habitantes de la zona desde 2010, como se desprende del testimonio recibido y del Consejo de Seguridad prenotado en donde ya se calificaba como "*barrio crítico*" al de Villa Humberto, sensación de inseguridad que se proyectó en el *a quo* al realizar la visita de inspección al lugar y tener que terminarla por sugerencia de la comunidad dado que estimó que, de continuar en el lugar, podía exponerse a una situación peligrosa, así como de la negativa del juez de practicar la misma visita en horas de la noche, pues si la situación de inseguridad era evidente en horas de la mañana, más aún en horas de la noche.

Ahora, es pertinente apuntar que las pruebas aportadas por la entidad demandada se refieren a las actividades de política pública para implementar en la zona, así como las inversiones que la administración efectuó en equipamiento y colaboración a la Policía Nacional. Empero, la sala no advierte que se hubiera demostrado en qué proporción estas medidas cubrieron lo necesario para asegurar la seguridad de la población de los barrios afectados y, al contrario, lo ocurrido durante la inspección judicial indica que tales medidas no se pueden considerar una solución efectiva a la situación descrita.

Esta posición se acompasa con el "***Informe de análisis sobre la afectación en la seguridad ciudadana de los barrios Villa Humberto, Cooperativo y Comuneros de Villavicencio***"⁸⁷, rendido en segunda instancia por la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis para la Seguridad Ciudadana de la Fiscalía General de la Nación, que tuvo como objetivo el de determinar las causas de la afectación en la seguridad de los barrios Comuneros, Cooperativo y Villa Humberto de la Comuna No. 7

⁸⁷ Págs. 61-71; archivo "50001333100320100033501_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO_5-08-2020 8.45.18 A.M..PDF", correspondiente a la actuación "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO", registrada en la fecha y hora 5/08/2020 8:46:29 A. M., de la plataforma Tyba - consulta de procesos.

de Villavicencio. Además de establecer las medidas a adoptar a efectos de mitigar la afectación de los habitantes en el sector. A continuación, se realiza una descripción general de los puntos que se consideran más relevantes dentro del informe:

"(...) 6. *Denuncias en barrios de Villavicencio. Para identificar la afectación mencionada en los barrios Villa Humberto, Cooperativo y Comuneros se realizó una búsqueda por minería de texto con el Software Watson en los registros del Sistema de Información SPOA. Se utilizaron comandos de texto por el nombre de los barrios especificando que los hechos tendrían que ocurrir en el municipio de Villavicencio. Además de seleccionar los barrios expuestos en la acción popular, también se seleccionaron barrios aledaños con el fin de realizar comparaciones estadísticas que puedan evidenciar la afectación a la seguridad ciudadana. A continuación, se evidencia el conteo por barrios de las denuncias relacionadas a esta afectación.*

Tabla No. 1: Denuncias por barrio de Villavicencio

BARRIO	No. DENUNCIAS
Comuneros	306
Cooperativo	68
La Serranía	9
Paraíso	370
Piamonte	63
Villa Claudia	32
Villa Humberto	122
Total general	970

Fuente: Elaboración propia analista DALASC

Captura parcial de imagen: Pág. 63; ibidem.

En el párrafo 7, sobre distribución por barrios, se señala que el barrio Comuneros de Villavicencio tenía uno de los conteos más altos en cuestión de denuncias por delitos que afectan la seguridad ciudadana, sólo superándolo el barrio Paraíso. Además, que el barrio Villa Humberto tenía un conteo elevado de denuncias, siendo el tercer barrio de la Comuna No. 7 con más denuncias. Así:

"(...) *En definitiva, los barrios expuestos en la acción popular cuentan con un conteo elevado con respecto a otros barrios, posteriormente se indagará sobre el contenido de las denuncias. (...)*"

De acuerdo con lo indicado en el informe, la siguiente tabla evidencia la distribución por los años extraídos dentro de la base de datos:

Tabla No. 2: Denuncias por año en los barrios seleccionados

AÑO	No. DENUNCIAS
2010	57
2011	56
2012	64
2013	82
2014	77
2015	99
2016	125
2017	150
2018	137
2019	123
Total general	970

Fuente: Elaboración propia analista DALASC

Captura parcial de imagen: Pág. 64; ibidem.

Frente a ello señala lo siguiente:

"(...) 8. Distribución por años. Es interesante lo evidenciado en la distribución por años de las denuncias por afectaciones a la seguridad ciudadana en estos barrios toda vez que desde el año 2010 se expone un aumento casi progresivo de este tipo de denuncias hasta el año 2017. El pico más alto de registros se da para el año 2017, con un conteo de 150 denuncias que afectan la seguridad ciudadana. (...)"

En el numeral 8., se realiza la distribución de delitos por denuncias impuestas en una tabla. A partir de lo cual se indica lo siguiente:

"(...) Distribución por delitos. El hurto es uno de los delitos que expone de una manera más precisa los problemas en seguridad de un barrio y para el caso de los barrios seleccionados de Villavicencio, presenta el mayor número de denuncias (716), siendo esta cifra alarmante para el tamaño de estos barrios. (...)"

En el análisis de los barrios objeto de estudio, se ahonda de la siguiente forma:

"(...)11. Comparación barrios objeto de estudio. Se puede evidenciar que el conteo de las denuncias de los tres barrios objeto de estudio representa más de la mitad del total de los barrios estudiados, los barrios aledaños, que son cuatro ni siquiera hacen el conteo de los tres barrios objeto de estudio. Villa Humberto y Comuneros son los barrios que tienen el conteo más elevado, solo entre esos dos se representa el 44% del total del conteo de los siete barrios seleccionados. (...)"

Agrega, que:

"(...)12. Años y denuncias. Como se muestra en la tabla No. 6, el conteo de denuncias relacionadas con afectaciones a la seguridad ciudadana aumentó progresivamente desde al [sic] año 2010 en la mayoría de los barrios objeto de investigación. Otro factor a resaltar es que el barrio Comuneros presenta una transición abrupta en el número de denuncias para el año 2017, teniendo un crecimiento del 67% respecto al año inmediatamente anterior por este tipo de delitos que afectan la seguridad ciudadana como hurto, amenazas y concierto para delinquir. (...)"

En el acápite de análisis de los casos y entrevistas a residentes se explica que:

- Se evidencian dos (2) problemas de seguridad en los barrios objeto de estudio:
 - i) la proliferación de las bandas delincuenciales y el aumento de disputas alrededor del consumo y la distribución de estupefacientes.

Como conclusiones y sugerencias, se consignaron las siguientes⁸⁸:

"/.../"

⁸⁸ Págs. 70-71; ibidem.

Conclusiones y Sugerencias

24. *Denuncias que afectan la seguridad ciudadana.* En primera instancia, se observa que existe una diferencia importante entre las denuncias que afectan la seguridad ciudadana en los barrios Villa Humberto, Comuneros y Cooperativo y barrios aledaños, siendo los barrios objeto de estudio los más afectados en su seguridad, en especial Villa Humberto y Comuneros.

25. *Delitos fundamentales.* Los delitos denunciados que afectan con mayor impacto la seguridad ciudadana de estos barrios son el hurto y el tráfico de estupefacientes. El hurto debido al alto nivel de denuncias expuesto anteriormente y el tráfico de estupefacientes por el impacto que tiene proliferando las “ollas” de expendio.

26. *Centros de distribución y tráfico de estupefacientes.* Uno de los factores que afecta en mayor medida la seguridad ciudadana de los barrios Villa Humberto, Cooperativo y Comuneros es el desarrollo continuo de centros de distribución y consumo de estupefacientes. Según las denuncias analizadas, cada uno de los barrios mencionados posee una “olla” de expendio, en donde, además de distribuirse estupefacientes, se desarrollan otro tipo de actividades delictivas.

⁹ Formato FPJ-14 Entrevista semi estructurada a residente del barrio Comuneros.

¹⁰ Formato FPJ-14 Entrevista semi estructurada a residente del barrio Comuneros.

27. *Bandas delincuenciales y control sobre los barrios.* Otro factor fundamental para la afectación en la seguridad de estos barrios es el control que ejercen las bandas o grupos delincuenciales. Según los relatos de las denuncias, se pudo identificar que existen varias bandas que controlan las actividades delictivas que se desarrollan en estos barrios, incluyendo el tráfico y distribución de estupefacientes, el hurto y las extorsiones a establecimientos comerciales. Existe una relación directa entre el control de las ollas de expendio y estas bandas delincuenciales identificadas, controlan el negocio de estos lugares con el fin de aumentar su productividad y su fuerza financiera.

28. *Labores para mitigar.* Como este fenómeno comprende problemas sociales, delictivos y económicos, el tipo de intervención que necesitarían los barrios objeto de estudio sería una intervención estructurada en la que participen diferentes instituciones como la Fiscalía General de la Nación, la Alcaldía de Villavicencio y la Policía Metropolitana de Villavicencio. Esto con el sentido de realizar una intervención que impacte la criminalidad y posteriormente que la entidad pertinente impulse proyectos de recomposición social, laboral y económica.

/.../”

La apoderada del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO presentó memorial⁸⁹ solicitando que, con fundamento en el artículo 228 del CGP, se desestimara la prueba pericial por error grave, arguyendo los siguientes defectos frente a la prueba recibida:

Indicó que no cumplía con los requisitos señalados en el artículo 226 del CGP, a saber: los documentos que sirven de fundamento y acrediten la idoneidad y experiencia del perito; claridad, precisión, exhaustividad y detalle en la información, explicando métodos y fundamentos de las conclusiones; la profesión, arte o actividad especial ejercida por quien rinde el dictamen y quien participó en su elaboración, anexando los documentos que habilitaban para su ejercicio y los títulos académicos y documentos que certificaran la relativa experiencia profesional; asimismo que no se relacionaron y adjuntaron los documentos e información utilizados para la elaboración del dictamen.

⁸⁹ Archivo “50001333100320100033501_ACT_AGREGAR MEMORIAL_7-08-2020 9.00.54 P.M..PDF”, correspondiente a la actuación “AGREGAR MEMORIAL”, registrada en la fecha y hora 7/08/2020 9:01:33 P. M., de la plataforma Tyba – consulta de procesos.

Se observa que se señaló que se desconocía el perfil de quien realizó el peritazgo y quien lo realizó al no existir firma que soportara las afirmaciones, en su mayoría subjetivas y carentes de sustento científico. Agregó que un profesional de gestión podía estar dedicado a la gestión documental de la entidad o a una actividad diferente a la criminología.

Reprochó el punto 2 del informe, denominado metodología, por cuanto no dejaba ver el soporte teórico de una actividad que pretendía resolver un problema a una comunidad. Asimismo, increpó que no había claridad en la presentación de datos, no había uso de gráficas que permitieran establecer la tendencia incremental de los diferentes tipos de delitos, ni indicadores que permitieran establecer brechas con respecto a otros grupos poblacionales, sino sólo una presentación de datos cruda, sin elaboración detallada que permitiera entender que el problema como tal era exclusivo de la zona que se estaba estudiando. De ahí que no se conoce si las estadísticas del Municipio de Villavicencio se veían afectadas por este trio de barrios, aunque los villavicenses podrían presumir que existen otras áreas de la ciudad en condiciones parecidas, a saber: Villa Julia, Santa Inés, San Isidro, El Porvenir, Brisas del Guatiquía, entre otros. Añadió que no existía un comparativo ni con el consolidado de estadísticas locales, ni con ninguno de los sectores de la ciudad que pudieran estar en las mismas condiciones.

Adujo incoherencias en unos puntos del informe que se sintetizan así: el punto 6 era demasiado ambicioso, ya que sólo se refería a las denuncias que se presentaron en los barrios que eran objeto de la acción popular, ni se evidenciaba el año del que eran las estadísticas, así como que se podría decir que el comparativo está dado con barrios que tuvieron dinámicas de uso y ocupación del suelo distintos a los de Villa Humberto, Comuneros y Cooperativo; del punto 7 criticó la ubicación de los títulos y resaltó que existía tendencia hacia la reducción de denuncias en los últimos tres (3) años; del punto 8, indicó que el título era confuso, señaló que no se sabía cuales delitos habían incrementado o disminuido, luego, no se tenía claridad en la tendencia, ni su ubicación precisa, ya que los tres barrios compartían una ubicación precisa compartiendo una zona geográfica, pero sus procesos eran distintos, ya que Villa Humberto emergió de invasión del cauce del caño Buque, mientras que Comuneros y Cooperativo a través de parcelación y venta de lotes; del punto 9 indicó que no correspondía el título con lo informado, que no se explicaba la razón de calificar a la cifra como alarmante, y que la cifra estaba mal calculada, por las razones allí expuestas.

Asimismo, desarrolla falencias respecto a la metodología y reprocha que no se conoce información respecto de la estructura de las entrevistas realizadas. También increpa que el peritazgo no da cuenta de información suficiente sobre las acciones que debería tomar el municipio en caso de dilucidar si la problemática de los barrios reclamantes es propia de ellos a causa del abandono estatal o hacía parte de las condiciones propias de las ciudades intermedias colombianas.

Agregó que ni cuantificando la frecuencia del delito, podía tenerse una imagen clara de lo que estaba pasando en el área de investigación y que para tener una idea integral de los fenómenos de inseguridad debían compararse las magnitudes encontradas y los objetos a comparar debían ser semejantes y estar expuestos a las mismas condiciones. No obstante, esta condición no la entregaba el informe presentado, ya que ha debido establecer el comportamiento delictivo de la ciudad y mirar el peso dentro de ella de los delitos cometidos en la zona de estudio. Después, mirar cuál es el nivel de población del área escudriñada para establecer el número de delitos por cada cien mil o diez mil habitantes, para poder tener un sentido de referencia objetivo, ya que sería subjetivo decir que en una comunidad se cometen más delitos que en otras, sin tener en cuenta el tamaño de las poblaciones. Además, que se compararon zonas que no tenían cualidades similares, sin establecer características demográficas, ni socioculturales y buscar zonas homogéneas sociodemográficas para que la comparación fuera objetiva.

En virtud de lo anterior, se recibió aclaración al informe técnico solicitado⁹⁰, en donde se logran advertir los siguientes ajustes:

En la metodología se explicó que el informe tenía como objetivo identificar, desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo (desde las denuncias a la FGN), si existía o no una afectación a la seguridad ciudadana en los barrios mencionados y para la temporalidad expuesta. Además, que no se pretendía indagar en hechos históricos, laborales o factores socio-económicos para determinar la afectación y que se utilizaba una metodología deductiva y comparativa basada en la información que reposaba en los sistemas misionales de la Fiscalía General de la Nación.

Asimismo, que el informe no pretendía extralimitarse en medidas que no fueran las del objetivo general. Agrega frente a la idoneidad que el Profesional de Gestión era profesional en Ciencias Políticas y contaba con una opción Académica en Economía. Adicionalmente, experiencia en análisis criminal desde su ingreso a la Fiscalía General de la Nación hace 5 años y que había trabajado en informes relacionados con la temática presente. De otro lado, expuso que las entrevistas no tenían un formato totalmente estricto en sus preguntas, sin embargo, existían varias preguntas que se repetían en diferentes entrevistas, que eran clave para respaldar con información las variables solicitadas.

Al respecto, cabe resaltar que ya se aclaró en providencia previa que lo decretado correspondía a un informe técnico, al tenor de lo dispuesto en el artículo 243 del CPC, asimismo que el asunto se rige bajo el CPC y no el CGP. En esta medida no es dable exigir a un medio de prueba los requisitos de otro y, menos aún, bajo la regulación normativa que no le es aplicable al asunto.

⁹⁰ Archivo "32AGREGAR MEMORIAL.PDF", correspondiente a la actuación "AGREGAR MEMORIAL", registrada en la fecha y hora 9/08/2021 10:35:57 P. M., de la plataforma Tyba - consulta de procesos.

Obsérvese que el artículo 243 del CPC en su primer inciso indica que podrá solicitarse informes técnicos o científicos sobre avalúos y otros hechos de interés para el proceso, a los médicos legistas, a la policía judicial, al Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" y en general a las entidades y dependencias oficiales que dispongan de personal especializado, y a las que tengan el carácter de consultoras del gobierno. El inciso segundo señala que los informes deben ser motivados y rendirse bajo juramento que se entiende prestado por el solo hecho de la firma y que se pondrán en conocimiento de las partes por el término de tres días para que puedan pedir que se complementen o aclaren. Los incisos siguientes se refieren a las peritaciones de entidades oficiales.

Así, la sala entiende con la remisión del informe desde la dirección electrónica del profesional de la Fiscalía General de la Nación que se cumplieron con los requisitos del mismo.

Por último, se concluye que a partir de las pruebas arrimadas sí puede extraerse que en los barrios bajo estudio se presenta un fenómeno de inseguridad real, continuo y desmedido que llega a desbordar la capacidad de respuesta de las instituciones públicas creadas con el objetivo de salvaguardar la integridad, vida, honra y bienes de los ciudadanos.

Lo indicado puede explicarse de la siguiente manera: la situación de inseguridad real fue palpable por *el a quo* en la visita realizada; tal situación es continua porque desde el 2010 se calificaba como un punto crítico el barrio Villa Humberto, persistiendo dicha situación inclusive hasta la visita realizada; la cual es desmedida, porque pese a todas las labores adoptadas por las instituciones, la misma no ha podido ser solventada.

Conclusión que sólo se fortalece con los datos y análisis recibidos en el informe técnico que demuestra que en los barrios objeto de estudio se presenta una situación particular de seguridad en comparación con los barrios aledaños. Ahora bien, frente a muchos de los reproches hechos por la parte actora, es preciso indicar que en el lugar se evidencian unas circunstancias especiales en materia de seguridad, sin que se considere como requisito indispensable que dichas circunstancias sean exclusivas en el municipio.

Así las cosas, sin lugar a duda está acreditada la afectación al derecho colectivo a la seguridad de los habitantes de los barrios Comuneros, Villa Humberto y Cooperativo, la cual, ante la falta de medidas eficientes para contrarrestar la situación, es imputable a la administración municipal. Razón por la cual se confirmará el fallo de primera instancia.

Ahora bien, es pertinente referirse a la pretensión subsidiaria planteada en el recurso de apelación consistente en que se module el tiempo de materialización de la sentencia de instancia señalado en el ordinal cuarto de la misma, en tanto el término

de un (1) mes otorgado para desempeñar las órdenes allí reseñadas era de difícil cumplimiento por razones administrativas y de destinación presupuestal.

Al respecto, encuentra la sala que la solicitud de modulación en realidad implica que se modifique el artículo cuarto resolutivo de la decisión de primera instancia. No obstante, no se observa razón suficiente para considerar que no es posible realizar un Consejo de Seguridad en el término de un mes, ni se allegó prueba en sede de apelación que demostrara que la orden no podía ser cumplida, ni se solicitó prueba al respecto.

De otro lado, pese a lo señalado por el Ministerio Público, la sala estima procedente modificar la orden emitida en aras de garantizar de una mejor manera la protección del derecho colectivo a la seguridad, ya que se considera insuficiente de la forma en que quedó planteada en la sentencia de primera instancia. Al respecto, recuérdese que, en circunstancias como éstas, el Consejo de Estado ha avalado la posición asumida por la sala⁹¹.

En este punto, es preciso señalar que en sentencia de primera instancia del 03 de octubre de 2019 -disponible en TYBA⁹²-, la Sala de Decisión Oral No. 5, en el proceso de radicado 50001-23-33-000-2017-00098-00, en el marco de una acción popular contra la POLICÍA NACIONAL y el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, amparó los derechos colectivos relacionados con la seguridad y salubridad públicas, el goce de un ambiente sano, y el goce del espacio público y defensa del patrimonio público de la comunidad del barrio Jordán y Jordán Alto teniendo en cuenta la situación de inseguridad de los mismos barrios.

En virtud de lo anterior, se impartieron las siguientes órdenes:

*"(...) TERCERO: Como consecuencia del amparo a los derechos colectivos, **ORDENAR** al Municipio de Villavicencio y a la Policía Nacional, adoptar un plan estratégico e interinstitucional, esto es, sin perjuicio de la participación de otras autoridades, para realizar la intervención definitiva de zona subnormal ubicada en el barrio Santafé.*

No obstante, dada la complejidad del asunto dicha intervención se ejecutará de manera graduada, es decir, tendrá que desarrollarse a corto y mediano plazo.

⁹¹ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 11 de diciembre de 2014. Radicado: 2012-00700-01. C.P: María Elizabeth García González. Actor Jorge Iván Piedrahita Montoya:

"(...) En este orden de ideas, cuando el juez de segunda instancia advierta o encuentre probada una vulneración de los derechos colectivos, o una deficiente protección de los mismos por parte del Juez de primera instancia, debe apartarse de lo planteado en el recurso de apelación y proferir un fallo más allá o por fuera de lo pedido, con el objetivo de proteger en la mejor medida de lo posible los derechos constitucionales afectados.

En el presente caso, una vez evaluadas las pruebas obrantes en el expediente y examinados los argumentos del Tribunal, la Sala observa que no existe una vulneración de los derechos colectivos invocados ni un déficit en la protección de los mismos, toda vez que en el transcurso de la acción popular el actor no logró probar ninguna de las afirmaciones realizadas en su demanda ni tampoco explicó por qué existe una amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados. (...)" (Negrillas y subrayas por la sala).

⁹² Archivo "50001233300020170009800_ACT_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO_16-03-2021 1.44.31 P.M..PDF", correspondiente a la actuación "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO", registrada en la fecha y hora 16/03/2021 1:45:10 P. M., de la plataforma Tyba – consulta de procesos.

En primer lugar, en un término no superior a seis (06) meses deben adoptarse todas las medidas de carácter preventivo que se relacionan a continuación:

- *La creación de un CAI de Policía permanente en la entrada al barrio Santafé por el barrio Jordán Alto, sin que ello afecte los demás puestos de policía que estén ubicados en los demás barrios de la ciudad.*
- *Mayor presencia del pie de fuerza en el barrio Jordán y sus alrededores, para tal efecto podrá contratar el municipio con la Policía Nacional la incorporación del personal respectivo, el cual será asignado de manera exclusiva a atender las necesidades municipales requeridas por el Alcalde – Artículo 16 de la Ley 4 de 1991.*
- *Verificar el servicio y utilidad de las cámaras de seguridad ubicadas en el sector y garantizar su funcionamiento.*
- *Garantizar el servicio público de alumbrado público en todo el barrio, donde no hayan postes y lo requieran, instalar y donde hayan postes pero no sirvan los faroles, cambiarlos por unos que funcionen.*
- *Recuperar los espacios públicos, garantizando el embellecimiento del barrio, desde su entrada principal, especialmente el parque del Jordán, realizar la recolección de basuras permanente, la reestructuración del parque del barrio Jordán Alto y realizar actividades de entretenimiento para la comunidad, con el propósito de recuperar la confianza de los moradores del barrio.*
- *Realizar control sobre las bodegas de reciclaje, esto es, revisar si están ubicadas de acuerdo al POT y si cumplen o no con las normas que regulan la materia y exigirles limpieza en el lugar donde estén ubicadas, en caso que la realizada por la entidad pública encargada, resulte insuficiente ante la falta de colaboración por parte de las empresas de reciclaje.*
- *Coordinar con la Policía Nacional, los puestos de control, patrullaje, campañas educativas, encuentros comunitarios, planes de trabajo con CAI móvil, registro a personas y automotores.*
- *Adoptar medidas de acompañamiento a los habitantes de calle, como el de la casa del Alfarero.*
- *Demás que las autoridades accionadas con su experiencia consideren necesarias.*

Ahora, en un plazo que no podrá exceder de 2 años, se ordena la inclusión del cumplimiento de la orden judicial en el plan de desarrollo de la nueva administración del gobierno municipal.

Así mismo, las accionadas deben realizar las labores de investigación e inteligencia de los moradores del barrio Santafé, Jordán, Jordán Alto y aledaños, de manera coordinada y cooperada con las entidades competentes, pretendiendo la persecución penal de los delincuentes, si es el caso la extinción de dominio de los bienes usados para la comisión de punibles, el acompañamiento a menores de edad, que permitan debilitar la delincuencia organizada que se encuentra en el barrio.

Después de realizada la intervención, deben adoptarse como medidas preventivas, las siguientes:

- *Constante control por parte de la Policía Nacional en el sector.*
- *Trabajo Social por la Alcaldía de Villavicencio.*
- *El mejoramiento de la infraestructura de toda la zona afectada*
- *La limpieza de las vías públicas y,*
- *El orden en el espacio público. (...)"*

No obstante, en la parte considerativa de dicha providencia, se indica⁹³ que, como soluciones a la problemática, el analista de la Fiscalía General de la Nación en su informe recomendó una intervención acompañada de persecución penal, intervención trabajada desde diferentes dimensiones estatales y sociales, ya que no era suficiente el trabajo preventivo relacionado con la promoción de entornos protectores. Además, se señala que indica que aunado a la intervención institucional recomendada, también era importante el trabajo posterior a la misma, con el fin de mantener un espacio reducido de micro tráfico, consumo y delincuencia en general, dicho trabajo constaba en un aumento en la presencia y control en el barrio Jordán por parte de la Policía y trabajo social con población vulnerable por parte de la Alcaldía, la instalación de un CAI, el mejoramiento de la infraestructura, la limpieza de las vías públicas y el orden en el espacio público, medidas preventivas que después de una intervención podían mantener un ambiente estable y evitar el regreso de los habitantes de calle y la proliferación delictiva.

Así pues, la sala estableció en dicha providencia que era ineludible que el Municipio de Villavicencio y la Policía Nacional adoptaran un plan estratégico e interinstitucional, sin perjuicio de la participación de las otras autoridades, como lo proponía el Analista de la Fiscalía General de la Nación y el agente del Ministerio Público, para realizar la intervención definitiva de la zona subnormal ubicada en el barrio Santafé.

El Consejo de Estado, en sentencia de 09 de julio de 2020⁹⁴, se pronunció en segunda instancia en el asunto en comento, confirmando parcialmente el fallo, modificando los derechos colectivos amparados, precisando que se abrigan los relativos a la seguridad y el goce del espacio público y la utilización y defensa de bienes de uso público de la comunidad del barrio Jordán y Jordán Alto. Asimismo, modificó la orden primera del ordinal tercero de la sentencia, consistente en la creación de un CAI, ordenando en cambio que la Policía Nacional realizara un estudio técnico por medio del cual determinara la necesidad de la creación de una unidad policial fija en el sector objeto de amparo, en el evento de que el estudio en mención validara la conveniencia de su instalación, la entidad debería implementarlo y ponerlo en funcionamiento en el término máximo de seis (6) meses. También se adicionó el numeral séptimo de la parte resolutive de la sentencia, indicando que dentro de los quince días siguientes a la decisión, el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO y la POLICÍA NACIONAL realizarían un comité de seguridad con miras a establecer nuevas estrategias para combatir la criminalidad en los sectores afectados, asimismo, priorizar las zonas más críticas. Con base en lo anterior, se adelantarán las acciones idóneas y pertinentes para garantizar la seguridad. En la providencia se confirmó en todo lo demás el fallo impugnado.

⁹³ Pág. 32; ibidem.

⁹⁴ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 09 de julio de 2020. Radicado: 50001-23-33-000-2017-00098-01. C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés. Actor: Gustavo Morales Sánchez y otros.

Del análisis hecho en este pronunciamiento, la Sala resalta que el Consejo de Estado indicó que los alcaldes eran la máxima autoridad administrativa y de policía dentro de su municipio⁹⁵ y la Policía Nacional era la autoridad de vigilancia y **apoyo de la administración municipal** para el cumplimiento de los fines del Estado. Así pues, era dable colegir que tanto los municipios, como la Policía Nacional tenían asignadas competencias para formular e implementar los planes necesarios con el propósito de garantizar la seguridad y tranquilidad ciudadana.

Además, frente al alcance de las obligaciones constitucionales y legales impuestas a la a la Policía Nacional, haciendo referencia la providencia del 02 de marzo de 2016, previamente citada en el acápite teórico de este fallo, se precisó que la Policía Nacional estaba "*obligada a adoptar las medidas necesarias para proteger y salvaguardar los derechos de los ciudadanos en aquellos sectores **que, por sus especiales circunstancias de inseguridad, ameritan una mayor vigilancia por parte de las autoridades públicas.** (...)*".

Luego de lo cual, estimó que era procedente atribuirle a la entidad en comento la vulneración de los derechos colectivos invocados por la parte actora. Sin embargo, aclaró que únicamente mantendría el amparo por la vulneración de los derechos colectivos a la seguridad y al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público de la comunidad del barrio Jordán.

De cara a las órdenes tomadas, especificó que conforme al artículo 23 del Decreto 4222 de 2006, era competencia del Director General de la Policía Nacional la creación, supresión, fusión o modificación de las distintas unidades de Policía - incluyendo a los CAIS-. Para lo que se debían atender a las necesidades del servicio, resaltando que en caso concreto no se había acreditado la existencia de algún concepto técnico de seguridad que indique la necesidad de crear un CAI en el área en mención. No obstante, ante la situación, era procedente emitir la orden que ya fue descrita.

La descripción anterior era necesaria para significar que, en nuestro asunto, el analista de la Fiscalía General de la Nación señaló que el tipo de intervención que necesitarían los barrios objeto de estudio sería una estructurada en la que participaran diferentes instituciones como la Fiscalía General de la Nación, la Alcaldía de Villavicencio y la Policía Metropolitana de Villavicencio. Esto con el sentido de realizar una intervención que impacte la criminalidad y posteriormente que la entidad pertinente impulse proyectos de recomposición social, laboral y económica.

En virtud de lo anterior, en este asunto particular no se realizaron recomendaciones técnicas claras que orientaran la forma de tomar la decisión, a pesar de los esfuerzos realizados por este tribunal. Por tanto, no se tomará una decisión

⁹⁵ Ibidem.

orientada de la misma manera que el caso del barrio Jordán a pesar de tratarse de situaciones fácticas similares, puesto que cuentan con presupuestos probatorios diferentes.

Sin embargo, la orden a tomar es en el siguiente sentido, el **alcalde de Villavicencio** deberá realizar las siguientes actividades en aras de garantizar adecuadamente el amparo del derecho colectivo a la seguridad:

- Realizará las acciones administrativas y de policía necesarias, con el fin de materializar dentro del mes siguiente, contado desde la ejecutoria de la presente providencia, la realización de un Consejo de Seguridad Municipal, invitando a cada una de las entidades que se estimen convenientes, para que en el mismo se produzca un cronograma de trabajo dirigido a que se emita, en un término de no mayor de tres (3) meses posterior a la ocurrencia de dicho consejo, los estudios técnicos necesarios a partir de los cuales se desprendan las medidas de seguridad y administrativas, preventivas y/o correctivas, a implantar en el sector objeto de pronunciamiento en este asunto para superar la situación que dio lugar al quebrantamiento del derecho colectivo y mantener la recomposición social, de manera que se asegure que el hecho generador del daño o amenaza al derecho colectivo va a desaparecer.
- Surtido lo anterior, se concede el término de un (1) año para que se realicen y adelanten todas las medidas de seguridad y administrativas que resultaron de lo ordenado en el párrafo anterior, en el sector a que se refiere la acción popular de la referencia, en aras de salvaguardar el derecho colectivo aludido.

Por último, la sala considera que no es procedente acceder a la solicitud hecha por la entidad demandada en sus alegatos de conclusión en segunda instancia, consistente en que se vincule a la POLICÍA NACIONAL a este proceso, por las siguientes razones: Primero, este tribunal ya se pronunció al respecto excluyendo a esta entidad desde el trámite de primera instancia, la cual goza de fuerza ejecutoria al no haber sido objeto de recursos. Segundo, no es posible atribuir quebrantamiento al derecho colectivo a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL cuando fue desvinculada del proceso, de hacerlo en esta instancia se vulneraría el debido proceso de dicha entidad. Tercero, sin perjuicio de lo anterior, la sala estima que por las competencias de coordinación que legalmente son exigibles a la policía y al alcalde municipal, así como el carácter de autoridad de apoyo de aquella respecto de ésta para el cumplimiento de los fines del Estado -mantenimiento del orden público- es factible que el alcalde Municipal, como máxima autoridad de policía del municipio y acudiendo a los principios de coordinación y concurrencia, conmine a la Policía para que cumpla sus funciones legales y constitucionales en el marco del acatamiento de las órdenes dadas en esta providencia.

En efecto, al haberse descartado por esta misma corporación la vinculación de la Policía Nacional en la problemática puesta en conocimiento desde la demanda, no es posible contradecir tal decisión, razón por la cual no es posible dar órdenes directas frente a tal institución, pero ello no impide la protección del derecho colectivo en cuestión de la forma atrás indicada, toda vez que la máxima autoridad de policía en el municipio es el alcalde, representante del ente territorial aquí vinculado, y que como tal cuenta con todas las herramientas jurídicas para hacer valer el apoyo institucional de la fuerza pública, incluso acudiendo a las compulsas de copias a que haya lugar ante las autoridades competentes, en caso de encontrar actitudes renuentes de parte de los responsables en la Policía Nacional, toda vez que sus obligaciones no devienen de una sentencia judicial sino directamente de la Constitución y la ley, como se explicó en precedencia.

En consecuencia, se confirmará parcialmente la sentencia del 12 de octubre de 2018, proferida por el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO, modificando el ordinal CUARTO, en el sentido de incorporar las medidas señaladas previamente.

COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA:

Tratándose de costas en las acciones populares, el legislador las reguló en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, cuyo tenor es el siguiente:

COSTAS. *El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, **cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe.** En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar. (Negrillas de la Sala).*

Ahora, tal y como lo señaló el Consejo de Estado⁹⁶, las costas fueron reguladas expresamente en la Ley 472 de 1998, siendo clara la voluntad del legislador en introducir este instituto en los procesos en los que se ventila la protección de los derechos colectivos; sin embargo, de la norma también se desprenden variantes respecto de los supuestos autorizados para el reconocimiento de las costas en este tipo de procesos. Así lo precisó la citada Corporación Judicial:

*"2.1 El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales **a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos,** y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.*

⁹⁶ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo -Sala de Decisión Especial No. 27, Magistrada: Rocío Araújo Oñate - Radicación: 15001-33-33-007-2017-00036-01 - Acción Popular - Costas Procesales.- Agencias en Derecho.- **sentencia de unificación.**

2.2 **También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada**, en los componentes de expensas y gastos procesales y de agencias en derecho, **cuando haya obrado con temeridad o mala fe**. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 *ibídem*.

2.3 **Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe**, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código general del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.

2.4 Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente."

La anterior posición jurisprudencial acude a lo señalado en el Código General del Proceso. No obstante, en este asunto la remisión normativa debe entenderse al artículo 392 del Código de Procedimiento Civil. No obstante, al no poder subsumir la decisión que confirma parcialmente la providencia apelada realizando modificaciones, no es posible enmarcar el asunto en los supuestos de hecho consagrados en dicha disposición normativa. Por lo anterior, la sala se abstendrá de condenar en costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: **CONFIRMAR parcialmente** el fallo de primera instancia proferido el 12 de octubre de 2018, por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, de conformidad con las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: **MODIFICAR** el ordinal **CUARTO** de la sentencia de 12 de octubre de 2018, el cual dirá lo siguiente:

"(...) **Cuarto:** En consecuencia, **ORDENAR** al señor Alcalde del municipio de Villavicencio, realizar las siguientes actividades en aras de garantizar los derechos colectivos amparados:

- Realizará las acciones administrativas y de policía necesarias, con el fin de materializar dentro del mes siguiente, contado desde la ejecutoria de la presente providencia, la realización de un Consejo de Seguridad Municipal, invitando a cada una de las entidades que se estimen convenientes, para que en el mismo se produzca un cronograma de trabajo dirigido a que se emita, en un término de no más de tres (3) meses posterior a la ocurrencia de dicho consejo, los estudios técnicos necesarios a partir de los cuales se desprendan las medidas de seguridad y administrativas, preventivas y/o correctivas, a implantar en el sector objeto de pronunciamiento en este asunto para superar la situación que dio lugar al quebrantamiento del derecho colectivo y mantener la

recomposición social, de manera que se asegure que el hecho generador del daño o amenaza al derecho colectivo va a desaparecer.

- *Surtido lo anterior, se le concede el término de un (1) año para que se realicen y adelanten todas las medidas de seguridad y administrativas que resultaron de lo ordenado en párrafo anterior, en el sector a que se refiere la acción popular de la referencia, en aras de salvaguardar el derecho colectivo aludido.*
- *Realizar las actividades de mantenimiento necesarias para la recuperación de los bienes de uso público, parque infantil y polideportivos del Barrio Comuneros de Villavicencio, para lo cual se le concede un plazo de seis (6) meses, bienes que se han de mantener en buen estado de conservación, rindiendo informe frente al cumplimiento de esta obligación cada tres (3) meses, por intermedio del respectivo Comité de Verificación, cuya constitución se hará en este mismo proveído. (...)*

TERCERO: Sin condena en costas en esta instancia.

CUARTO: En firme esta providencia, remítase el proceso al Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Villavicencio, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Escritural No. 6 celebrada el día 11 de noviembre de dos mil veintiuno (2021), según Acta No. 076, y se firma de forma electrónica.

Firmado Por:

Claudia Patricia Alonso Perez

Magistrado

Mixto 005

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Carlos Enrique Ardila Obando

Magistrado

Mixto 002

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Nilce Bonilla Escobar

Magistrada

004

Tribunal Administrativo De Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

f5e976fb0d71462af21affa46dc84805e93cfd907065e7cc8f6389d44414d1f2

Documento generado en 17/11/2021 04:49:15 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>