252

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

MEDIO DE CONTROL: POPULAR
DEMANDANTE: MARCO TULIO AGUDELO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
EXPEDIENTE: 50 001 33 33 001 2015 00146 00

1. ASUNTO.

Procede el Juzgado a proferir sentencia dentro de la ACCIÓN POPULAR prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, instaurada por **MARCO TULIO AGUDELO** contra el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO.**

2. ANTECEDENTES. Se sintetizan de la siguiente manera:

2.1. Indicó el actor que desde el año 2007, ha estado tramitando lo pertinente para la reconstrucción de un muro de protección en concreto, sobre la margen izquierda del caño buque en el sector del barrio Comuneros, debido a su derrumbamiento generado por las lluvias, lo cual representa un peligro de inundación para la comunidad que reside en dicho sector, y pese a que la Secretaría de Infraestructura del municipio de Villavicencio realizó una visita técnica y elaboró el diseño de la solución propuesta, aún no ha ejecutado las obras.

2.2. Afirmó que también ha solicitado la pavimentación y reparación de los andenes del barrio ante la administración municipal, habiéndose realizado únicamente labores de reparcheo, que afecta el estado de las vías las cuales se encuentran expuesta a inundaciones y poca salubridad del sector.

2.3. Relató igualmente, haber solicitado ante la accionada un puente peatonal en concreto, ante lo cual le informaron que no era posible por cuanto para ese lugar estaba proyectado un puente vehicular, entre el sector de los barrios La Vega con Los Comuneros.

2.4. Con ayuda de la personería municipal, adujo haber obtenido respuesta a algunas de sus peticiones elevadas al respecto, y que para el 03 de diciembre de 2013 se realizó el levantamiento topográfico del sector donde se construiría el puente vehicular y el muro de protección, no obstante la administración se excusa alegando falta de disponibilidad presupuestal y financiera para la ejecución del proyecto.

3. PRETENSIONES.

3.1. Se ordene al Municipio de Villavicencio, lo siguiente:

3.1.1. Que en el término de tres (03) meses siguientes a la notificación del fallo se efectúen las medidas necesarias para lograr el mantenimiento y reconstrucción de la vía principal con sus respectivos andenes en el barrio Comuneros de la ciudad de Villavicencio.

3.1.2. La construcción de un muro de contención en la parte baja del barrio los comuneros, que separa el caño buque de las viviendas.

3.1.3. La construcción de un puente vehicular que comunique los sectores o barrios la Vega, Sociego y Los Comuneros.

4. DERECHOS COLECTIVOS PRESUNTAMENTE AFECTADOS

Del escrito de demanda formulado por el actor popular se deduce la afectación a los derechos colectivos al goce del espacio público, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y la realización de construcciones y desarrollos urbanos para mejorar la calidad de vida de los habitantes, previstos en el artículo 4° de la ley 472 de 1998.

5. ACTUACIÓN PROCESAL:

5.1. La demanda correspondió por reparto a este estrado judicial el 18 de marzo de 2015 (fol. 119), admitiéndose en providencia del 24 del mismo mes y año (fls. 121 y 122), en la que se concedió un amparo de pobreza al actor y se ordenó la notificación a los sujetos procesales.

5.2. Mediante auto del 30 de abril de 2015 se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento. (fol. 237), la cual se celebró el 25 de junio del mismo año (fls. 277 y 278), en la que se dispuso continuar con el curso del proceso al declararse fallida la misma por cuanto no existió fórmula de pacto entre las partes.

5.3. Mediante providencia del 26 de junio de 2015 se abrió el proceso a pruebas por el término legal (fol. 286), posteriormente, con auto del 28 de agosto del mismo año, se declaró surtida la etapa probatoria y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión (fol. 322).

5.4. Encontrándose el proceso para fallo, mediante auto de fecha 11 de septiembre de 2015 (fol.432), el despacho decretó pruebas de oficio para aclarar puntos difusos de la contienda conforme lo autoriza el artículo 213 del C.P.A.C.A, librándose los correspondientes oficios, los cuales fueron reiterados mediante autos del 23 de octubre (fol. 472), y 11 de noviembre de 2015 (fol. 474); posteriormente, el 18 de enero de 2016, el expediente ingresa para proferir la correspondiente sentencia.

6. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA:

La apoderada judicial del **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO** señaló que debe tenerse en cuenta, que aunque la Secretaría de infraestructura ha efectuado diversas visitas técnicas y ha conceptuado sobre algunas obras que pretende la comunidad, no es posible iniciar la construcción de las mismas mientras no se acredite que los predios a utilizar sean bienes del municipio, pues uno de estos pertenece a un particular.

Precisó que no puede desconocerse que la ejecución de obras de infraestructura-viaductos y el sistema vial del municipio- debe hacerse con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, con base en el trazado y determinaciones técnicas y urbanísticas asumidas por la Secretaría de Planeación y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.

Adujo que no ha incurrido en ninguna omisión que atente contra los derechos colectivos invocados, comoquiera que dicha entidad ha realizado las gestiones

necesarias para estudiar la posibilidad de realizar las obras que pretende el actor. (fls. 130 a 139).

7. ALEGATOS.

7.1. PARTE ACTORA

El accionante en esta oportunidad, aclaró que el objeto de la acción incoada no tiene por objeto la reparación del puente vehicular y peatonal de la calle 10B, pues el mismo se encuentra en buen estado, no obstante advirtió la existencia de un puente peatonal en la calle 7A a punto de colapsar, por lo que solicitó a la Secretaría de Infraestructura la reparación del mismo.

Indicó igualmente que el barrio los Comuneros fue incluido por los fuertes aguaceros dentro del Decreto 067 del 2 de mayo de 2013 declarativo de la calamidad pública, situación que, en su sentir, ha sido ignorada por la administración, a pesar de que se han presentado eventos en los que algunas familias han resultado damnificadas, pues a pesar de tenerse pleno conocimiento de la situación, la administración no ha realizado labores para evitar tragedias en temporada invernal (fls. 330 a 332).

7.2. PARTE DEMANDADA

La apoderada del ente territorial reiteró en esencia los argumentos de defensa expuestos en la contestación de la demanda, adicionando que en el presente asunto no existe violación de los derechos que se aducen como vulnerados y que además surge improcedente la presente acción por no existir omisión en el cumplimiento de las funciones por parte del Municipio, pues concretamente en cuanto a la construcción del puente sobre la calle 5, según la inspección judicial existe un muro que separa un colegio del barrio La Vega, y de realizarse se afectarían los predios del colegio y el espacio público donde existe un polideportivo.

Agregó que no es posible a través del ejercicio de esta acción constitucional ordenar la ejecución de obras públicas que demanden una inversión considerable, sin tener en cuenta la disponibilidad presupuestal del ente territorial accionado; así mismo replicó en las razones por las cuales no es posible seguir con la ejecución del proyecto, que se traduce en la falta de legalidad de los terrenos y en que se debe atender el plan de ordenamiento territorial.

Por otra parte, informó que el municipio ha realizado obras en otro sector, que si bien no corresponden a las solicitadas por el actor, denotan la voluntad de la administración de satisfacer necesidades, como el mejoramiento de un puente peatonal, adecuación de andenes y espacio público, ubicado en la calle 10B sobre el caño Buque que comunica los barrios Comuneros y Villa Claudia, igualmente el cerramiento, protección y control de malla eslabonada para combatir la inseguridad.

Finalmente alude que las fotografías aportadas con la demanda no constituyen medio idóneo de prueba por cuanto no informan su origen, lugar y época en la que se tomaron. (Fls. 323 a 329).

7.3. MINISTERIO PÚBLICO.

La Agente del Ministerio Público delegada ante éste estrado judicial, no presentó concepto previo a sentencia.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

8. CONSIDERACIONES:

8.1. Presupuestos Procesales. Se encuentran reunidos en su integridad, demanda en forma, competencia de este Juzgado para conocer esta clase de proceso por expresa disposición de la Constitución Política en su artículo 88, del artículo 16 inciso 2º de la Ley 472 de 1998 y el numeral 10 del artículo 154 del C.P.A.C.A., teniendo en cuenta que los hechos se produjeron en el Municipio de Villavicencio, lo mismo que la capacidad para ser parte y comparecer al proceso de los sujetos procesales, quienes están debidamente representados a través de sus apoderados judiciales legalmente constituidos para este asunto.

8.2. El hecho básico de la presente acción, es la solicitud del actor popular para que se amparen los derechos colectivos al goce del espacio público, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, que se dicen conculcados por el Municipio de Villavicencio al no disponer el mantenimiento y/o reconstrucción de la vía principal de ingreso al barrio los Comuneros con sus respectivos andenes, la construcción de un muro de contención en la parte baja que separa el caño buque de las viviendas del mismo barrio, y la construcción de un puente vehicular que comunique los sectores o barrios de la Vega, el Sociego y los Comuneros, lo que ha afectado el tránsito, la seguridad y la salubridad de los habitantes del sector.

8.3. Problema Jurídico se contrae a determinar si el Municipio de Villavicencio vulnera los derechos colectivos previstos en los literales d), l) y m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, al no efectuar las obras pertinentes para i) el mantenimiento y reconstrucción de la vía principal con los respectivos andenes del barrio los Comuneros del municipio de Villavicencio, ii) la construcción de un muro de contención en la parte baja que separa el caño buque de las viviendas del mismo barrio, su descolmatación y encausamiento, y iii) la construcción de un puente vehicular que comunique los sectores o barrios de la Vega, el Sosiego y los Comuneros.

Desde ya y teniendo en cuenta el material probatorio recaudado, para el despacho resulta evidente la vulneración de los derechos colectivos **i)** *al uso y goce del espacio público,* en razón al estado de deterioro que presenta la vía principal de ingreso al barrio Los Comuneros, esto es, la Carrera 29 desde la calle 10 B hasta la calle 5, la cual presenta baches y escombros que son utilizados para rellenar los huecos que presenta la vía; igualmente, por la falta de continuidad de los andenes en este corredor vial, ya que en algunos sectores son inexistentes o presentan marcados desniveles, confundiéndose con la vía pública por falta de sardineles, situación que es aprovechada por los particulares para estacionar sus vehículos, interrumpiendo la libre circulación peatonal; **ii)** a *la seguridad y* a la *prevención de desastres previsibles técnicamente,* debido a la colmatación del cauce del caño Buque en la zona baja del barrio los Comuneros, la ausencia de un muro de contención que lo separe de las viviendas, y el deterioro en que se encuentra el puente peatonal de lámina situado a la altura de la calle 5 que une los barrios Comuneros y la Vega.

Frente al derecho colectivo a *la realización de construcciones para mejorar la calidad de vida de los habitantes,* por falte de construcción de un puente vehicular que comunique los barrios la Vega, el Sosiego y los Comuneros, no se demostró su vulneración, toda vez que se trata de una proyección vial que aún no ha sido

incluida en el banco de proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial –POT-, del municipio y tampoco se evidencia la necesidad y urgencia de su construcción, debido a la existencia de otro puente vehicular, que cumple con la finalidad de permitir el acceso al barrio los Comuneros.

De acuerdo con lo planteado el despacho se pronunciará de fondo en el siguiente orden: (i) Naturaleza de la acción popular (ii) goce del espacio público (iii) Derecho a la seguridad y prevención de desastres y (iv) caso concreto.

8.3.1. Naturaleza de la Acción Popular

La acción de popular se encuentra prevista en el artículo 88 de la Constitución Política, siendo un medio procesal para la protección de los derechos e intereses colectivos, que busca evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos o intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, así lo desarrolló la ley 472 de 1998 artículo 2º.

En efecto, mediante la Ley 472/98, se estableció la reglamentación relacionada con esta acción, de la normatividad expedida para tal fin se advierte que su teleología es 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. (Artículo 2º L. 472/98), así mismo, se dispuso que estas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar éstos derechos (artículo 9º L. 472/98), o que con las acciones u omisiones, amenacen, violen o hayan violado los derechos e intereses colectivos.

Se tienen, entonces, como supuestos sustanciales para la procedencia de la acción popular, los siguientes: A) Una acción u omisión de la parte demandada; B) Un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana; y, C) La relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.

De lo anterior se sigue que la prosperidad de las acciones populares se hace patente, cuando se presente tanto una acción, actuación o actividad de la entidad enjuiciada, o se dé el caso de una omisión o dejar hacer los particulares contraríen los derechos e intereses colectivos que en forma juiciosa pero no exhaustiva previó el Legislador.

Ahora bien, en la acción popular objeto de la presente sentencia se aducen vulnerados los siguientes derechos colectivos:

8.3.2. Goce del Espacio Público.

En cuanto al derecho al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, debe manifestarse que el artículo 82 de la Constitución Política consagra la garantía del espacio público, imponiendo al Estado el deber de velar por su protección y por su destinación al uso común, el cual se encuentra definido en la Ley 9 de 1989, así:

> *"Entiéndanse 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."

Por su parte el decreto 1504 de 1998, precisa los elementos que comprende el espacio público e indica:

*"**Artículo 3º.-** El espacio público comprende, entre otros, los siguientes aspectos:*

a. Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;
b. Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público;
c. Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este Decreto."

Sobre el particular, el Consejo de Estado en sentencia del 28 de octubre de 2010[1], indicó:

*"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 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 constituyen por consiguiente zonas para el uso y el disfrute colectivo.*** (Resaltado original)

[1] Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, Rad. 68001-23-15-000-2000-03297-01 (AP)

8.3.3. Derecho a la Seguridad y Prevención de Desastres previsibles técnicamente.

El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente pretende garantizar que la sociedad no este expuesta a padecer posibles o inminentes alteraciones de las condiciones normales de vida o daños graves causados "*por fenómenos naturales y efectos catastróficos de la acción accidental del hombre, que demanden acciones preventivas, restablecedoras, de carácter humanitario o social, constituyéndose en un derecho de naturaleza eminentemente preventiva*"[2].

9. Caso Concreto

La parte actora aduce vulnerados los derechos colectivos al uso y goce del espacio público y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y a la realización de construcciones en beneficio de la calidad de vida de los habitantes, por cuanto la entidad accionada no ha dispuesto la realización de una serie de obras en el Barrio los Comuneros de la ciudad de Villavicencio, que consisten en el mantenimiento y/o reconstrucción de la vía principal con sus respectivos andenes, la construcción de un muro de contención en la parte baja que separa el caño buque de las viviendas, y la construcción de un puente vehicular que comunique los sectores o barrios de la Vega, el Sosiego y los Comuneros, afectando el tránsito, la seguridad y la salubridad de los habitantes del sector.

Por su parte, el accionado Municipio de Villavicencio, manifestó no estar vulnerando derecho alguno, refiriendo que si bien la Secretaría de infraestructura ha efectuado diversas visitas técnicas y ha conceptuado sobre algunas obras que pretende la comunidad, no es posible iniciar las acciones para la construcción de las mismas mientras no se acredite que los predios a utilizar pertenezcan al municipio, además por cuanto no puede desconocerse que la ejecución de obras de infraestructura-viaductos en el sistema vial del municipio, debe atender el Plan de Ordenamiento Territorial con base en el trazado y determinaciones técnicas y urbanísticas asumidas por la Secretaría de Planeación y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.

Delimitados los derechos colectivos que aduce vulnerados el accionante, concretamente se analizará cada una de las pretensiones, entendidas como la ejecución de obras de mantenimiento y construcción para determinar su viabilidad conforme al acervo probatorio allegado.

9.1. Mantenimiento y reconstrucción de vías y áreas de circulación peatonal.

El artículo 2°, inciso segundo de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares 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; y al tenor del artículo 9 ibídem, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

Con el ejercicio de la presente acción entre una de las pretensiones se halla la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del

[2] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 8 de junio de 2011, Rad. 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP)

espacio público, los cuales se estiman vulnerados en razón al estado de deterioro de las vías del barrio Los Comuneros, especialmente la carrera 29 entre calles 5B y 10B, así como la falta de andenes localizados en el mismo corredor vial.

De conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la ley 9 de 1989, constituyen el espacio público *"las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadanas... 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".*

En relación con este derecho colectivo, la Corte Constitucional[3] ha hecho extensivo el concepto, predicándose no solamente de todos los bienes inmuebles destinados a la satisfacción de intereses de esta índole, sino a la utilización colectiva de todo inmueble bien sea público o privado, convirtiéndose de este modo en un bien social. Es así como el art. 5 de la ley 9 de 1989 entiende 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 lo tanto los límites de los intereses individuales de los habitantes, concepto que también ha acogido el Consejo de Estado en pronunciamientos de esta naturaleza[4], destacando que esos espacios tienen un valor social, que contribuyen a mejorar las condiciones de vida urbana y cuya limitación produce no solo una afectación común sino que puede llegar a vulnerar derechos fundamentales de las personas.

Es importante resaltar que por mandato constitucional[5], el Estado a través de las respectivas autoridades es quien debe velar por la vigilancia, control y recuperación del espacio público, que en el asunto corresponde a la entidad territorial demandada, estos preceptos fueron desarrollados en un caso similar por el Consejo de Estado:

> *"(...) Es pertinente, entonces, enunciar las dimensiones constitucionalmente relevantes del espacio público, conforme a los artículos 82 y 88 CP, así:*
>
> *Es deber del Estado, a través de sus autoridades, velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común.*
> *Es deber de las autoridades hacer efectiva la prevalencia del uso común del espacio público sobre el interés particular.*
> *Es deber de las entidades públicas ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros.*
> *(...)*
> *La normativa en materia de protección del espacio público es de orden público, por ende, de aplicación inmediata y de obligatorio cumplimiento."*

---

[3] Sentencia C-265 de 2002
"...el libre acceso a los espacios abiertos, como calles y parques, y a las áreas de recreación y circulación, entre otros, posee un valor social "que genera confianza, respeto y tranquilidad en la comunidad, porque contribuye a mejorar las condiciones de vida urbana" y "a neutralizar, así sea en mínima parte, las agresiones propias de una gran ciudad o de los centros habitacionales modernos (visuales, auditivas, de tránsito, de seguridad, etc.)". Así, "el trastorno del espacio público ocasionado por un particular o por la actuación de autoridades no competentes", puede llegar a vulnerar no sólo derechos constitucionales individuales de los peatones y las aspiraciones colectivas de uso y aprovechamiento general del espacio común, sino también la percepción de la comunidad respecto de las áreas a las que tiene acceso libre y a las que no lo tiene. Adicionalmente, "las repercusiones pueden ser no sólo colectivas, sino también privadas, y acarrear la vulneración del derecho a la libertad de locomoción de los transeúntes al cual alude el artículo 24 de la Carta"

[4] Sección Tercera, sentencia del 31 de enero de 2011, C.P. Olga Mélida Valle de la Hoz, Rad. 25000-23-25-000-2003-02486-01(AP)

[5] Artículo 82.

En consecuencia, resulta claro que corresponde al Municipio de Villavicencio la protección del espacio público, encontrándose a su cargo el deber de garantizar el uso y destinación del mismo, así como el goce y acceso a él por parte de todas las personas.

Ahora bien, de conformidad con el acervo probatorio aportado al respecto, se evidencia que los residentes del barrios los Comuneros, desde el 3 de marzo de 2011 (fls. 20-21), radicaron ante la Secretaría de Infraestructura del municipio de Villavicencio solicitud de pavimentación de la carrera 29 con calles 5B, a la cual la Directora Técnica de Obras Civiles suministró respuesta a través del Oficio 1210-DTOC 000180 del 10 de marzo de 2011 (fl. 22) indicándoles que se había programado visita técnica para el día 17 de marzo de ese mismo año con el fin de establecer la viabilidad de la pavimentación de dicha vía.

Así mismo, en cuanto al estado de las vías de acceso y tránsito vehicular, resulta ostensible el deficiente el estado de las mismas, como quedó consignado en el Informe de Visita Técnica elaborado por la Secretaría de Infraestructura el 22 de noviembre de 2013 (fl. 71) en la que se registró como hallazgo que la mayoría de los daños que se evidencian sobre la capa de rodadura obedecen a la insuficiencia de la red de alcantarillado y la reparación inadecuada de las vías, estando pendiente programar el repracheo de la vía.

Situación que se confirma igualmente en el Oficio MCB-1200-1202-17.12-1662 del 3 de diciembre de 2013 elaborado por la misma dependencia (fls. 74 a 84, CD 85), en cuyo registro fotográfico se observa el mal estado de una de las vías del sector.

De otra parte, también se tiene que el actor en su condición de Presidente de la Junta de Acción Comunal ha radicado en reiteradas oportunidades ante la administración municipal solicitud de reparación de algunos andenes, las cuales tuvieron lugar el 7 de febrero y 22 de agosto de 2014 (fls. 60 y 62), obteniendo respuesta en el Oficio MCB-12014-17.12-00245 del 13 de marzo de 2014, a través del cual la Secretaría de Infraestructura le informó al accionante que para la petición de arreglo de los andenes ubicados en la calle 8 No. 28-83, Carrera 29 No. 8-03, Calle 9 No. 26 A -127 del barrio Comuneros, se programó visita para el 13 de marzo de 2014 con el fin de cuantificar la cantidad de material que se necesitaba. (fls. 61 y 455).

El regular estado de la vía se acreditó con la diligencia de inspección judicial realizada el 22 de julio de 2015 (fl. 290), en la que se dejaron las siguientes observaciones:

> *"Una vez ubicados en lugar de la diligencia, esto es el Barrio los Comuneros de la Ciudad de Villavicencio, comenzamos el recorrido por la Carrera 29 desde la calle 10 B, vía principal de acceso a dicho barrio, observándose en su recorrido que los andenes a lado y lado se encuentran en distinto nivel y en mal estado de conservación, constatando que en algunos sectores ni siquiera existen, específicamente en los puntos ubicados en las Calles 9 y 8 con carrera 29, donde hay zonas de espacio público cuyos andes no tienen continuidad, confundiéndose con la vía pública por usencia de sardineles, situación que es aprovechada por particulares para utilizarlas como bahías de estacionamiento, así mismo, se observa que la malla vial en ese corredor principal se encuentra en mal estado de conservación, evidenciándose la presencia de huecos, baches y escombros que se utilizan para rellenar los huecos, situación que se advierte hasta la calle 5ª."*

De esta manera, contrario a lo manifestado por la entidad enjuiciada, resulta posible otorgarle veracidad al material fotográfico aportado por el actor en las que se registran falencias en el estado de las vías y los andenes (fls. 90-97), pues coinciden con lo verificado por el Despacho en la referida inspección, situación que genera inseguridad e incomodidad para quienes se desplazan por estas.

Esta problemática a pesar de haber sido puesta en conocimiento de la administración desde el año 2011, se limitó a comunicarle a los peticionarios la programación de visitas para cuantificar la cantidad de material requerido para el reparcheo de la vía, sin que hubiese adelantando las respectivas obras.

En relación con las características de los andenes y vías peatonales[6], fueron contenidos inicialmente en el artículo 15[7] de la Resolución 14861 del 4 de octubre de 1985[8], proferida por el Ministerio de Salud en ese entonces, y posteriormente el Decreto 1538 del 17 de mayo de 2005, destinó el capítulo segundo a la accesibilidad a los espacios de uso público, en los siguientes términos:

> *"**Artículo 7°.** Accesibilidad al espacio público. Los elementos del espacio público deberán ser diseñados y construidos dando cumplimiento a los siguientes parámetros:*
>
> *A. **Vías de circulación peatonal***
>
> *1. Los andenes deben ser **continuos y a nivel**, sin generar obstáculos con los predios colindantes y deben ser tratados con materiales duros y antideslizantes en seco y en mojado.*
> *2. Para permitir la continuidad entre los andenes y/o senderos peatonales se dispondrán los elementos necesarios que superen los cambios de nivel en los cruces de calzadas, ciclorrutas y otros. En estos casos se utilizarán vados, rampas, senderos escalonados, puentes y túneles.*
> *3. En los cruces peatonales los vados deben conectar directamente con la cebra o zona demarcada para el tránsito de peatones.*
> *4. Sobre la superficie correspondiente a la franja de circulación peatonal se debe diseñar y construir una guía de diferente textura al material de la superficie de la vía de circulación peatonal que oriente el desplazamiento de las personas invidentes o de baja visión.*
> *5. Para garantizar la continuidad de la circulación peatonal sobre la cebra, en los separadores viales se salvarán los desniveles existentes con vados o nivelando el separador con la calzada.*
> *6. Cuando se integre el andén con la calzada, se debe prever el diseño y la construcción de una franja de textura diferente y la instalación de elementos de protección para los peatones, para delimitar la circulación peatonal de la vehicular.*
> *7. Las rampas de acceso a los sótanos de las edificaciones deberán iniciarse a partir del paramento de construcción y en ningún caso sobre la franja de circulación peatonal del andén.*

---

[6] Definida en el numeral 12 del artículo 2 del Decreto 1538 de 2005, como **la zona** destinada a la circulación peatonal, conformada por las franjas de a moblamiento y de circulación peatonal, tales como andenes, senderos y alamedas.

[7] "Que sean de material firme, estable y antideslizante y su superficie no presente cambios abruptos de nivel.
Que no haya elementos construidos que sobresalgan de la superficie y en caso de postes, cabina telefónica, caseta u otros, se deje espacio libre mínimo de 1.50 m. desde el obstáculo hasta la pared con señalización adecuada, tal como lo prevé la presente resolución.
Que los elementos con que se construya la superficie no tengan separación entre ellos, de mas de 1.0 cm.
Que el ancho libre no sea menor de 1.50 metros de los andenes.
Que la altura de andenes con respecto al nivel de la calle, esté entre 0.10 y 0.15 metros".

[8] Por la cual se dictan normas para la protección, seguridad, salud y bienestar de las personas en el ambiente y en especial de los minusválidos

8. Se deberán eliminar todos los elementos y estructuras que obstaculicen la continuidad de la franja de circulación peatonal.
9. Los espacios públicos peatonales no se podrán cerrar ni obstaculizar con ningún tipo de elemento que impida el libre tránsito peatonal."

Por lo anterior, al determinarse que la competencia para preservar el uso y goce del espacio público radica en el ente territorial demandado, y al evidenciarse el defectuoso estado de las vías ya señaladas, se hace necesario disponer la protección del derecho colectivo analizado, y en consecuencia habrá de ordenarse al Municipio de Villavicencio que dentro del término de tres meses (03) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, proceda a reparar y/o construir los andenes o corredores peatonales, y realizar el repercheo de la Carrera 29 entre las calles 5 y 10 del barrio Los Comuneros.

Puente peatonal de lámina

Continuando con el análisis de los derechos colectivos invocados, el Despacho observa una circunstancia que si bien no se halla enlistada dentro de las pretensiones de la demanda, requiere un pronunciamiento ante la necesidad de preservar la seguridad e integridad de los habitantes del sector, que consiste en el deficiente estado en el que se encuentra un puente de uso peatonal construido en lámina, que se ubica en la calle 5 con carrera 30, y que permite el paso entre los barrios Los Comuneros y la Vega.

Al respecto, se encuentra una solicitud presentada por el accionante el 3 de junio de 2013 radicación 1632, mediante la cual requería entre otras cosas, la inspección técnica al puente peatonal en lámina existente, pues en su sentir, se encontraba a punto de colapsar y podía generar una tragedia (fls. 32 y 33), circunstancia que fue verificada por el Despacho, en la diligencia de inspección judicial adelantada el 22 de julio de 2015, en la que se dejó constancia de su lamentable estado de conservación:

"...el despacho atraviesa un puente peatonal en lámina y barandas metálicas en mal estado de conservación, advirtiéndose fisuras en la lámina al inicio y al finalizar el mismo el cual es utilizado por la población diariamente para cruzar de un barrio al otro, así mismo, se observó que el sitio de anclaje de dicho puente se está agrietando, sin embargo, dicho puente nos permitió llegar al Barrio la Vega a la altura de la carrera 5ª con Carrera 30 en la que observa el referido muro haciendo parte de un área de espacio público en el que existe un polideportivo, terminando en este punto la carrera 5ª." (fl. 290).

El referido riesgo aumenta la inseguridad de los peatones que cruzan el puente teniendo como destino el barrio la Vega o los Comuneros, entre quienes se distingue gran flujo de menores de edad que se desplazan diariamente hasta el plantel educativo que se encuentra en inmediaciones de ese sector, lo cual amerita su reconstrucción y/o mantenimiento.

Lo anterior resulta viable, de una parte, porque a pesar de que no se solicitó concretamente en la demanda, se ajusta a las demás pretensiones, con respaldo en los derechos señalados como vulnerados, y guardan consonancia con el relato de los hechos en que se funda la misma, y de otra, porque la Ley 472 de 1998 en su artículo 34[9] es bastante amplia al referirse que una acción de esta naturaleza puede

[9] ***Artículo 34º.-****.... La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o*

exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible, permitiendo al juez constitucional fallar extra y ultra petita, con el fin de garantizar la protección real del derecho vulnerado y siempre que no se excedan los parámetros fijados en la demanda[10].

El Despacho no puede desconocer que la Secretaría de Infraestructura mediante Oficio No. COD-1200-1220-770 del 25 de junio de 2013[11] le indicó al accionante que se encontraba en labores tendientes a obtener la viabilización y aprobación del proyecto de construcción de un puente vehicular y peatonal para cruzar el caño Buque a la altura de la calle 5 entre carreras 29 y 30, no obstante mientras se surten las etapas propias de su proyección en el evento de ser viable su realización, se ordenará al Municipio de Villavicencio que dentro del término de tres (03) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, realice la reconstrucción y/o mantenimiento del puente peatonal ubicado a la altura de la calle 5 con Carreras 29 y 30, en inmediaciones de los barrios Comuneros y la Vega.

9.2. Construcción de muro de contención y descolmatación caño Buque.

Cómo se adujo en los antecedentes de esta providencia, el actor invocó los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, para fundamentar su requerimiento de la construcción de un muro de contención en la zona baja del barrio los Comuneros que separa el caño Buque de las viviendas.

En cuanto a los derechos colectivos aquí involucrados, la jurisprudencia lo ha hecho extensivo el concepto de seguridad al de orden público, concretándolo en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar las condiciones mínimas de la comunidad:

> *"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; **la salubridad, con la prevención de factores patológicos que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos;** la moralidad, con la prevención de manifestaciones externas de conducta que no se ajusten a ciertos principios mínimos de respeto entre las personas y que, en algunos casos, se encuentran expresamente prohibidas por la ley[12]".* [13] (negrillas fuera del texto).

---

interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a la pretensiones del demandante. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular.
..."

[10] Sección Tercera, sentencia del 16 de mayo de 2007, C.P. ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ.
[11] Folios 25 a 31
[12] Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 1995
[13] Consejo de Estado, Sentencia del 19 de mayo de 2005, C.P. Alier Eduardo Hernandez Enriquez, Rad. 25000-23-25-000-2003-01478-01(AP).

Teniendo en cuenta estas precisiones en el marco de los hechos que motivaron la presente acción, esto es, el desbordamiento de un caño en época invernal hacia los habitantes de sus orillas, poniendo en peligro sus vidas y bienes por la carencia de obras suficientes que eviten tal situación, no cabe duda para el Despacho que la verificación de vulneración de derechos colectivos se realizará en lo atinente a los derechos a la seguridad y a la prevención de desastres que pueden ser evitados técnicamente.

Del acervo probatorio, se observa que la comunidad del sector de los Comuneros, ha solicitado en constantes oportunidades el diseño y reconstrucción del muro de protección sobre la ribera izquierda del caño Buque, en este sentido, obra informe elaborado por la presidenta de la Junta de Acción Comunal del barrio los Comuneros, radicado el 31 de agosto de 2007 ante la administración municipal, mediante el cual puso en conocimiento el derrumbamiento del muro y los daños ocasionados a las viviendas ubicadas en el sector, solicitando el adelantamiento de las respectivas obras (fl. 19), igualmente se evidencia el mismo requerimiento elevado por el accionante, el 5 de junio de 2013 (fls. 23-24).

A esta exigencia, la entidad enjuiciada ha manifestado que se encuentra planteando una solución para superar dicha problemática, así lo expuso en el Oficio del 13 de agosto de 2007 (fls. 12, 440), informando de la Visita Técnica realizada a solicitud de la comunidad el 02 de agosto de 2007 (fls. 13-18, 441-449), lo siguiente:

"1. VISITA TÉCNICA

Durante esta visita se pudo observar que durante las épocas de lluvia el caño en mención se desborda sobre las viviendas ubicadas en el barrio Los Comuneros Bajo en su costado izquierdo, debido a la dinámica propia de la corriente. Por lo anterior se vio la conveniencia de realizar un estudio de la misma corriente y proyectar una obra de protección apropiada para mitigar el daño a los barrios afectados por este fenómeno.

Para lo anterior, se debe proyectar una obra de protección sobre la margen izquierda del caño Buque a la altura del barrio Los Comuneros bajo, la cual deberá evitar que las aguas procedentes del caño durante las lluvias, inunden algunas viviendas de este barrio. La altura promedio del talud es de 3.0m y la longitud de la obra a proyectar es de 50m aprox

...

2. DISEÑO MURO EN CONCRETO CICLÓPEO

De acuerdo a la situación observada durante la visita técnica al sector del caño Buque sobre el barrio Comuneros bajo, se plantea una alternativa práctica, económica y segura para proteger el talud y mitigar las inundaciones causadas por el daño durante las lluvias.

La alternativa propuesta consiste en la construcción de un muro de protección en concreto ciclópeo de 3000 Psi de 4.50m de altura total, con 4.2 m3/m y cimentado adecuadamente (mínimo 1.5m por debajo del lecho del caño), sobre la margen izquierda del caño Buque."

Ahora bien, en cuanto a los factores que generan riesgo por desbordamiento del caño Buque, de las pruebas practicadas se puede concluir que el cauce de éste se encuentra ocupado por el vertimiento de escombros y sedimentos del muro de contención que colapsó con el paso del tiempo, constituyéndose en obstáculos para la circulación normal del agua, y en consecuencia reduciendo la cuenca y aumentando la posibilidad de causar inundaciones por desbordamiento.

Esta circunstancia, también fue puesta en conocimiento de la administración municipal[14], quien realizó algunas gestiones y se pronunció en el Informe denominado "Actividades Microcuencas No. 1300-33.01/Micc.-PHH+0001 del 15 de enero de 2014", en el que constató la invasión de la ronda hídrica del caño Buque, por vertimiento de escombros formando un cuello de botella, y dejando constancia del alto peligro que esta situación representa para la comunidad (fls. 174-179).

Así mismo, en el Oficio No 1040-17.12-001117-2014 del 24 de noviembre de 2014 suscrito por el Jefe de la Oficina de Gestión del Riesgo, se constató que el afluente se encuentra invadido de residuos no degradables, los cuales conllevan a que el canal se reduzca evitando que el agua circule de manera normal, así mismo se determinó que el muro de contención existente, colapsó aproximadamente 100 metros de la misma socavación, y se recomienda reconstruir la estructura para que vuelva a ejercer los efectos para los cuales inicialmente había sido construido. (fls. 294 y 436).

Aunado a lo anterior se encuentra el Informe de la referida Visita técnica realizada el 18 de noviembre de 2014 por la misma Oficina de Gestión de Riesgo del municipio de Villavicencio (fls. 295-297 y 437-439), en la que se consignó.

"DESCRIPCIÓN DE LA VISITA

En compañía del señor MARCO TULIO AGUDELO realizamos la visita al sitio referido pudiendo constatar que el caño BUQUE se encuentra colmatado por material de arrastre y el lugar está siendo utilizado para depositar material de escombros y basura reduciendo el canal por el cual debe circular el afluente.

Se observa que en el sector existe un muro de contención el cual colapsó en aproximadamente 100 metros por efectos de la excavación del caño.

Entre las calles 6, 6B y 7 sector de la isla de comuneros el caño está afectado (socavado) el talud que protege las viviendas de este lugar y que colindan con el afluente.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
-Reconstruir el muro que colapsó por efectos de socavación del caño buque.
-Instalar rejas o mallas que eviten que se siga depositando escombros y basuras en este sector, los habitantes solicitan que se realice un trabajo similar al que se hizo en el barrio sosiego.
-Entre las calles 6, 6B y 7 realizar obras de mitigación que estabilicen el talud que soporta las viviendas del sector.
-Desde el puente peatonal hasta existente en el barrio comuneros y el puente vehicular de villa Humberto y la Coralina, se deben realizar trabajos de limpieza, profundización, descolmatación y encausamiento del afluente a fin de evitar inundación en caso de una corriente súbita del caño buque."

En el mismo sentido, coincide la descripción realizada por el Despacho en la Diligencia de Inspección Judicial realizada el 22 de julio de 2015, de la que se extrae:

"...Posteriormente, se ingresa por la calle 4F hasta llegar al cauce del caño Buque que atraviesa el barrio objeto de la presente acción, donde se encontró casas de

---

[14] Como se evidencia en el derecho de petición radicado por el accionante el 18 de octubre de 2013, en el que informa a la Secretaría de Medio Ambiente del Municipio de Villavicencio que en el sector del caño Buque, se arrojan escombros, contaminándolo y generando enfermedades a la comunidad, por lo que solicita señalización de prohibición de arrojar basuras. (fls. 98 y 99).

población vulnerable al lado izquierdo de la ronda del rio, así como masivas cantidades de escombros y sedimentos que han sido arrojados a la rivera del caño, que según refirieron los habitantes del sector, fueron llevadas por personas que manejan vehículos de tracción animal, muchos de estos, no son habitantes de la comunidad, igualmente, se observó que el muro de contención instalado en la ronda de rio en el margen izquierdo, se encuentra fraccionado y en unos sectores ya se derrumbó en su totalidad." (fl. 290)

De acuerdo con lo anterior, no cabe duda que la situación del caño Buque en el sector del Barrio los Comuneros, representa un peligro para la vida e integridad de los ribereños, aún más para quienes viven sobre el costado izquierdo, pues como se explica en los informes y conceptos técnicos, el cauce se encuentra colmatado[15], lo que se traduce en la acumulación de sedimentos materiales transportados por el río de forma natural o provocada, impidiendo el fluido normal de las corrientes, y facilitando su desbordamiento.

Valga resaltarse, que en el sector ya se ha producido desbordamiento del caño en temporadas invernales anteriores, prueba de ello, es el Decreto No. 067 del 2 de mayo de 2013, mediante el cual se declaró en situación de calamidad pública en el municipio de Villavicencio por el término de 6 meses, entre otros, el barrio los Comuneros (fls. 336-340), así mismo se evidencia el informe diario de obras de construcción y reconstrucción de muros de protección, jarillones, calzadas y descolmatación en cauces de caños, quebradas y ríos para conjurar la emergencia (fls. 372-381), en donde se indica que el sector es altamente vulnerable a las inundaciones, lo cual se incrementan en temporada invernal.

Si bien es cierto el Municipio de Villavicencio en el Oficio No. 1040-17.12-0785-2015 del 4 de octubre de 2015 suscrito por la Jefe de Oficina de Gestión de Riesgo informó al Despacho que dicha dependencia ha priorizado realizar la intervención del sector Villa Humberto – Comuneros, en donde se tiene previsto ejecutar labores de redireccionamiento, descolmatación y mantenimiento del caño, para evitar la socavación y posible desbordamiento del mismo, para lo cual se encuentran gestionando los permisos correspondientes ante CORMACARENA[16], nada dijo acerca de la necesidad de reconstruir el muro de contención que allí existía, resultando evidente que no se han realizado las gestiones para dar una solución definitiva, incluso no se tiene conocimiento de la ejecución de dichas obras.

Así las cosas, resulta evidente que las obras tendientes a solucionar definitivamente el peligro de inundación no se han adelantado completamente, y hasta que no se proyecten, desarrollen y finalicen las mismas, no es posible garantizar la seguridad de los habitantes de la ribera del caño Buque en el sector del Barrio los Comuneros, o prevenir un eventual desastre por nuevas inundaciones.

De esta manera, como la entidad demandada no demostró la continuidad de proyectos relacionados con este tema, no puede concluirse que los derechos colectivos a la seguridad pública y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente se encuentren garantizados, razón por la cual se le ordenará que un término de tres (03) meses, contados a partir de la ejecutoria de

---

[15] La colmatación es la acumulación de sedimentos en los fondos de estos receptáculos de agua dulce, llegando incluso a convertirlos en barrizales. Como lo dice el término, estos humedales están "colmados" de sólidos, por lo que sus ecosistemas no pueden desarrollarse normalmente.
Concepto tomado de: https://es.wikipedia.org/wiki/Colmataci%C3%B3n

[16] Folios 468 a 471.

esta providencia realice las labores de redireccionamiento, descolmatación y mantenimiento del cauce, y reconstrucción de un muro de protección en concreto sobre la margen izquierda del caño, con las características que determinen los respectivos estudios y diseños que deberán elaborarse para tal fin.

9.3. Construcción de puente vehicular.

Finalmente, en lo que tiene que ver con la construcción de un puente vehicular que comunique los sectores o barrios de la Vega, el Sosiego y los Comuneros, con la finalidad de facilitar el transporte de los habitantes del sector, es importante mencionar que esta situación debe analizarse bajo una eventual vulneración del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Este derecho colectivo contemplado en el literal m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, se encuentra vinculado con el derecho consagrado en el literal d) de la misma norma, el cual se refiere específicamente a uno de los especiales elementos que integran el ordenamiento territorial, como es el espacio público.

Dentro del criterio de autonomía territorial y de los principios de la función administrativa (artículo 209 C.P), las autoridades locales son responsables de materializarlo y promoverlo a través de los planes de ordenamiento territorial, como lo prevé el artículo 9 de la Ley 388 de 1997[17], de tal forma que se ejecuten las acciones urbanísticas eficientes orientadas al desarrollo ordenado de las ciudades.

Dentro de ese contexto, la norma en cita, en su artículo 9 define el plan de ordenamiento territorial (POT) como el conjunto de objetivos, directrices políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

En relación con las acciones urbanísticas, el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 192 de la Ley 1450 de 2011, señala puntualmente cuáles son y precisa que deben estar incorporadas o autorizadas por los planes de ordenamiento territorial. Esta disposición consagra que la función pública del ordenamiento del territorio municipal se ejerce mediante la acción urbanística de las mismas entidades, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo y dentro de las acciones urbanísticas que deben autorizarse por los planes de ordenamiento, encontrándose en el numeral 9 la de *"dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes".*

Normativa, que como lo ha señalado la Corte Constitucional[18] debe interpretarse en consonancia con el marco legal orgánico e institucional que regula las competencias de departamentos y municipios, contenido en la Ley 1454 de 2011 *"Orgánica de Ordenamiento Territorial".*

No obstante se resalta que el inciso 2 del artículo 20 ibídem establece que *"Ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las*

---

[17] Mediante la cual se actualizó las normas existentes sobre planes de desarrollo municipal (Ley 9ª de 1989) norma sobre planes de desarrollo municipal.
[18] Sentencia C-145/15 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez

previsiones contenidas en los planes de ordenamiento territorial, a su desarrollo en planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementación del mismo", al punto que cualquier decisión administrativa que contraríe tal disposición, estaría viciada de nulidad al desconocerla.

En línea con lo anterior, procede el Despacho a examinar de conformidad con las pruebas obrantes al respecto, la factibilidad de ordenar la construcción del puente vehicular requerido por la parte actora.

Se tiene que el demandante respalda su solicitud en las comunicaciones efectuadas por la administración municipal, como respuesta a un requerimiento inicial de la construcción de un puente peatonal en concreto, en virtud del cual, la Secretaría de Infraestructura del municipio de Villavicencio a través del Oficio No. COD-1200-1220-770 del 25 de junio de 2013 le informó que tenía proyectado la construcción de la vía calle 5 entre carrera 30 y carrera 29 cruzando por el caño Buque, mediante la construcción de un puente vehicular y peatonal. (fls. 25-31).

En la misma comunicación, la administración municipal, le indicó al accionante que la ejecución de la referida obra, estaba supeditada a eventos jurídicos y financieros como: *"1.1. **Priorización dentro de uno o más programas del Plan de Desarrollo**, 1.2. Existencia del rubro presupuestal para la ejecución de la obra, 1.3. Aprobación del rubro presupuestal por parte del Consejo Municipal., y 1.4. Cumplimiento de las necesidades de la comunidad, teniendo en cuenta factores técnicos y el principio de prioridad del beneficio general sobre el particular".*

Así mismo indicó, que se estaban realizando los actos necesarios para obtener la viabilización y aprobación del proyecto, para lo cual aclaró que se debía cumplir con el principio de planeación y agotar el procedimiento consistente en i) verificación de la legalidad de los terrenos del proyecto, la solicitud de perfil vial a la Secretaría de Planeación y la Socialización y coordinación con las empresas de servicios públicos para la inclusión de las redes necesarias, y de ii) ejecución de estudios y diseños, que consta de realización de levantamiento topográfico, estudio geotécnico, estudio de tránsito, diseño de la estructura de pavimento, diseño geométrico, diseño de estructuras de puentes y obras de drenaje, diseño urbanístico, presupuesto de obra y cronograma de ejecución.

Para efectos de lo anterior, es claro que se efectuó el levantamiento topográfico los días 22 y 23 de julio de 2013, de conformidad con la Nota interna No. No. 1200-1202-17.12-52 del 3 de diciembre del mismo año, mediante la cual el Secretario de Infraestructura del Municipio de Villavicencio remite al Secretario de Gobierno y Seguridad el levantamiento topográfico con el fin de que se revisaran y adelantaran los procesos de restitución del bien de uso público encontrados en la calle 5 entre carrera 30 y 31 del barrio la Vega. (fls. 55, 56, 453, 454).

La visita técnica topográfica, también fue puesta en conocimiento del actor a través del Oficio No. MCB-1200-1202-17.12-1662 del 3 de diciembre de 2013 elaborado por la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Villavicencio (fls. 67-72), mediante la cual le fue informado, en cuanto a la construcción del puente vehicular lo siguiente:

> *"...luego de trazada la topografía de la zona por parte de la Secretaría de Infraestructura y una vez realizado un trazado preliminar del trazado de la vía que incluye la construcción del puente vehicular sobre el caño buque se evidencia que se requiere la restitución de espacio público de la zona verde número 6 del Barrio*

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

tal como se observa en la figura, por lo que el procedimiento a seguir corresponde a la realización de los avalúos de los predios y llevar a cabo la gestión de restitución del bien de uso fiscal a bien de uso público ante el Consejo Municipal ya que así lo exige la ley en el caso de la zona verde 6 del Barrio Sosiego.

En la zona del barrio Comuneros se requiere la compra de 4 predios para la proyección de la vía; por lo que este despacho está surtiendo todos los trámites en la etapa de factibilidad del proyecto, de acuerdo con la planeación previa que el proyecto requiere a fin de surtir las siguientes etapas de factibilidad y diseños definitivos lo que dará como resultado los estudios finales, presupuesto del proyecto donde quedará resuelto el tema técnico del proyecto y luego de ello la ejecución de las obras quedaría sujeto o condicionado a la consecución de recursos, obtención de viabilidades, proceso de contratación para su ejecución.

Por lo anterior debe entenderse que este tipo de obras requiere surtir etapas legales para su contratación y ejecución que requieren de aprobaciones y tiempos que no los define la Secretaría de Infraestructura sino que los determina la misma norma".

En la referida gráfica del levantamiento topográfico (fls. 56), se delimitan los predios a adquirir y la proyección del puente y del muro a construir sobre el caño Buque en las intersecciones de los Barrios Comuneros, el Sosiego y la Vega, y al respecto también obra la Nota interna No. 3250 del 10 de diciembre de 2013, remitida por el Secretario de Planeación Municipal y dirigida al Secretario de Infraestructura, a través del cual le comunica que la Dirección de Ordenamiento Territorial le informó, que la adquisición de los predios afectados por la prolongación de la calle 5 entre carreras 29 y 30, puede realizarse por medio de dos procedimientos administrativos, el primero mediante la afectación vial, y el segundo consistente en la enajenación voluntaria. (fls. 58-59, y 457-458).

De acuerdo con lo anterior, la obra que demanda el accionante se encuentra en la etapa de prefactibilidad que para su concreción requiere surtir una serie de trámites, entre ellos, la elaboración de los estudios y diseños en fase tres, obtención de permisos y licencias ambientales, consecución del presupuesto, entre otros, todo con el fin de dar cumplimiento a principio de planeación, oportunidad y conveniencia, pues la ley exige que los terrenos donde se irá a construir la obra se encuentren cedidos a nombre del Municipio, situación que no se presenta en el sub lite[19], lo que impide priorizar algún tipo de recursos para cualquier obra que se realice en el sector.

En este punto es preciso indicar, contrario a lo afirmado por el accionante, que si bien la construcción del puente vehicular se enmarcaría dentro de las acciones urbanísticas que para el caso correspondería al Municipio de Villavicencio desarrollar conforme a la función pública del ordenamiento del territorio municipal, no resulta factible ordenar la ejecución de una obra que apenas se encuentra en la etapa de planeación, pues como lo ha indicado la entidad territorial en reiteradas oportunidades, las obras o intervenciones se orientan conforme a las metas determinadas para cada sector en el Plan de Desarrollo Vigente y su inscripción en el Banco de Programas y Proyectos del municipio[20].

---

[19] Circunstancia que se acreditó por parte de la entidad enjuiciada, con los certificados catastrales referentes al número predial 01-05-0023-0001-000, con matrícula inmobiliaria No. 230-26360 ubicado en la Carrera 29 A 6 26 del barrio Comuneros de la ciudad de Villavicencio, de propiedad del señor JESÚS ALFONSO TOVAR, identificado con C.C. 121166, visibles a folios 318 a 320.
[20] Folio 26.

Lo anterior encuentra soporte en lo manifestado al Despacho por la entidad enjuiciada, mediante el Oficio No. 1352-17.12-2411-2015 del 1 de octubre de 2015 signado por la Directora de Ordenamiento Territorial (fls. 464), en el que informó que una vez revisado el plano No. 9 del Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio (fol. 465)[21], contenido en el Decreto 353 de 2000, modificado por el Acuerdo 021 de 2002, se encontró que la calle 5 a la altura de los barrios la Vega y Comuneros no está proyectada dentro del POT, por lo que no genera afectación vial sobre los predios adyacentes. Así mismo afirmó que dicha dependencia no ha recibido por parte de la Secretaría de Infraestructura estudios o diseños con ocasión de la posible construcción del puente, por lo que no se puede determinar ninguna afectación vial.

De esta manera, ha de tenerse presente lo sostenido en la jurisprudencia del Consejo de Estado[22], en cuanto al hecho de que, al resolver los litigios relacionados con este tipo de derechos, no pueden desconocerse los propósitos de igualdad y justicia social que señala la propia Constitución, pues la realización de obras, con las cuales se pretende hacer realidad el Estado Social, deben hacer parte del plan nacional de desarrollo, o de los planes de las entidades territoriales, de acuerdo con la política económica, social y ambiental que adopte el Gobierno y las competencias de las distintas entidades públicas, tal como lo prevé el artículo 339 de la Constitución.

En este orden de ideas, a través de la acción popular no puede el fallador ordenar la ejecución de una obra pública que demande una inversión considerable que no haya sido incluida en los planes de desarrollo de la entidad pública, pues esto implicaría desviar los recursos destinados a propósitos específicos y por consiguiente, desconocer que a través de aquellos se busca asegurar el uso eficiente de los recursos y el cumplimiento adecuado de los cometidos que le han sido asignados a las distintas entidades por la Constitución y la ley.

La presente acción, como se explicó al inicio de esta providencia, procede para i) evitar un daño contingente, ii) hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos colectivos y iii) restituir las cosas a su estado anterior, si eso es posible, como se observa, los dos primeros objetivos de éste instrumento procesal parten de la existencia de una afectación actual o próxima de los derechos, pues tienen una naturaleza preventiva para impedir la consumación del daño o evitar que el daño producido sea mayor, y la tercera finalidad se dirige a restablecer o volver las cosas a su estado anterior, no con un fin principal de reparación económica sino como un instrumento para restablecer el derecho cuyo daño ya se ha producido.

Las circunstancias referidas no se observan en el asunto, pues respecto de la pretensión analizada, no se evidencia la contingencia de la vulneración de algún derecho colectivo con la omisión o tardanza de la administración en la construcción de un puente vehicular que comunique los barrios de los Comuneros, la Vega y el Sosiego, sobre la calle 5 con carrera 29, pues de las pruebas incorporadas y practicadas se demostró la existencia de un puente vehicular sobre la calle 10B, que si bien no comunica concretamente los barrios que sugiere el actor, cumple con la

---

[21] El cual también se verificó por el Despacho en el link http://www.villavicencio.gov.co/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=1267&Itemid=209

[22] Sentencia C-077/12 M.P. Mauricio González Cuervo.
Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 6 de febrero de 2003, C.P. Ana Margarita Olaya Forero.

finalidad de posibilitar el acceso al barrio los Comuneros, así se constató en la Diligencia de Inspección Judicial realizada el 22 de julio de 2015[23]

> *"Finalmente, el despacho se dirigió al puente vehicular ubicado en la calle 10B sobre el caño Buque que comunica los barrios de los Comuneros y Villa Claudia objeto del contrato antes mencionado, evidenciándose en el lugar la existencia de un puente vehicular con tráfico en ambos sentidos, que cuenta con barandas metálicas, puente peatonal adosado al mismo, con piso en lámina metálica en buen estado de conservación, debidamente enmallado..."*

El buen estado del puente vehicular que garantiza en tránsito por el sector del barrio los Comuneros, se encuentra demostrado con el Contrato 727 del 30 de enero de 2014, que tuvo por objeto el cerramiento, protección y control en malla eslabonada en varios puntos de la ciudad de Villavicencio para combatir los focos de inseguridad, relacionando en la cláusula 2 las obras a efectuar en el Caño Buque y Comuneros (fls. 256-269), con la respectiva acta de terminación del contrato, en donde se observa entre las relaciones de obras la de cerramiento y control realizadas sobre el puente Caño Buque – Villa Claudia – Comuneros – Carrera 31 entre calles 7 y calle 10B (fls. 245-255), con el Contrato No. 674 del 7 de abril de 2015 suscrito entre la Unión Temporal Puentes 2014 y el municipio de Villavicencio para el mejoramiento del puente peatonal, la adecuación de andenes y espacio público ubicado en la misma calle 10B (fls. 270-276), y finalmente con el Oficio No. 1200-17.12/1026 del 21 de diciembre de 2015 signado por el Secretario de Infraestructura, a través del cual le informa al Despacho que se han adecuado andenes y mallas sobre el puente existente en la calle 10B en cumplimiento de una orden judicial. (fl. 475).

Todo lo anterior permite concluir al despacho que la falta de proyección y construcción de un puente vehicular en el sector Comuneros – la Vega, no vulnera o amenaza el derecho o interés colectivo alegado por la parte actora, como quiera que el mismo no se encuentra contemplado dentro del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Villavicencio.

10. INCENTIVO

Respecto al reconocimiento del incentivo económico, aunque no fue solicitado en la demanda es preciso indicar que la disposición que lo permitía se encontraba contenida en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, norma derogada por el artículo 1° de la Ley 1425 de 2010, en consecuencia no habrá lugar a su imposición a cargo de las entidades demandadas. Así los sostuvo la Sala Plena del Consejo de Estado en decisión del 23 de septiembre de 2013[24], al unificar su jurisprudencia y determinar que en ningún caso debe reconocerse el incentivo económico que se pagaba a quienes interponían acciones populares, ni siquiera si la acción se interpuso antes de que entrara en vigencia la Ley 1425 del 2010 que eliminó el citado beneficio.

11. COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO

La Ley 472 de 1998, en su artículo 38 dispone que el Juez aplicará las normas del código de procedimiento civil relativas a las costas; ahora bien, éste aspecto procesal se encuentra regulado por el artículo 365 del Código General del Proceso, el cual establece en sus numerales 1° y 2° que se condenará en costas a la parte

---

[23] Folio 290.
[24] Radicado No. 17001-33-31-001-2009-01566-01(AP)

vencida en el proceso, fijándose consecuentemente en la misma providencia, el valor de las agencias en derecho que deban ser incluidas en la respectiva liquidación de conformidad con lo señalado en el numeral 4 del artículo 366 ibidem.

En relación con este punto, el Consejo de Estado[25] ha señalado que en las acciones populares, la condena en costas debe imponerse en forma objetiva, pero solo frente aquellos gastos debidamente comprobados, que hayan sido útiles y corresponda a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el juez o magistrado ponente aunque se litigue sin apoderado, para su tasación deberá aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura, teniendo en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por la parte que litigó personalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 del C.G.P.

Ahora en lo relativo a las agencias en derecho, el Acuerdo No. 1887 de 2003[26] proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, establece en su artículo 4° que las agencias en derecho se fijaran en salarios mínimos legales mensuales vigentes o en porcentajes relativos al valor de las pretensiones de la demanda reconocidas o negadas en la sentencia; estableciendo en el numeral 1.7. del artículo 6° ídem, que la tarifa para estimar tales agencias respecto de las acciones populares en primera instancia, no puede exceder el monto de los cuatro (04) SMLMV.

Conforme a lo expuesto, considera el Despacho que el presente caso, procede la imposición de costas y agencias en derecho teniendo en cuenta para ello la actuación del señor MARCO TULIO AGUDELO, su asistencia a la audiencia de pacto de cumplimiento, el acompañamiento a la diligencia de inspección judicial y participación en cada una de las etapas procesales, y a la complejidad del asunto materia de la Litis, por tal razón, se fija como agencias en derecho la suma equivalente a dos (02) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuyo pago estará a cargo del Municipio de Villavicencio.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio Meta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: PROTEGER los derechos colectivos al uso y goce del espacio público, y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, como se expuso en esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR al Municipio de Villavicencio para que en un término de tres (03) meses contados a partir de la ejecutoria de ésta sentencia, proceda a la construcción y/o reparación de los andenes o corredores peatonales, y al reparcheo de la Carrera 29 entre las calles 5 y 10 del barrio Los Comuneros.

TERCERO: ORDENAR al Municipio de Villavicencio para que dentro del término de tres (03) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, realice la reconstrucción y/o mantenimiento del puente peatonal de lámina ubicado a la altura

---

[25] Sentencia del 11 de septiembre de 2003, Sección Primera del Consejo de Estado, C.P. Olga Inés Navarrete, expediente 02802-01, reiterado en sentencia del 27 de agosto de 2009, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, Radicación número: 08001-23-31-000-2004-00765-01(AP).
[26] "Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho"

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

de la calle 5 entre Carreras 29 y 30, en inmediaciones de los barrios Comuneros y la Vega.

CUARTO: ORDENAR al Municipio de Villavicencio para que en un término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de ésta sentencia, realice las labores de redireccionamiento, descolmatación y limpieza del cauce del caño Buque en el sector del Barrio Los Comuneros, así como la reconstrucción del muro de protección en concreto sobre la margen izquierda del mismo, con las características que determinen los respectivos estudios y diseños que deberán elaborarse para tal fin.

QUINTO: CONFÓRMESE un Comité de verificación del cumplimiento de este fallo, el cual estará integrado por el actor popular, el representante del Ministerio Público delegado ante este despacho judicial, y por un representante de la Secretaria de Infraestructura del Municipio de Villavicencio; comisión que deberá entregar un informe mensual a este Despacho judicial sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente sentencia.

SEXTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

SEPTIMO: CONDENAR en costas a la entidad demandada. Por secretaría liquídense; como agencias en derecho se fija la suma equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del actor.

OCTAVO: Ordenar que por Secretaria una vez en firme esta decisión, se de cumplimiento a lo previsto en el artículo 80 de la ley 472 de 1998 remitiendo copia de la demanda, del auto admisorio y del presente fallo a la Defensoría del Pueblo.

COPIESE, NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE

CARLOS ALBERTO HUERTAS BELLO
Juez