REPÚBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020)

| | |
|---|---|
| REFERENCIA: | INCIDENTE DE DESACATO DE ACCIÓN POPULAR |
| ACCIONANTE: | SANDRA MILENA ROZO Y OTROS |
| ACCIONADO: | MUNICIPIO DE ACACÍAS |
| EXPEDIENTE: | 50-001-33-33-002-2012-00032-00 |

En virtud de lo dispuesto por el Tribunal Administrativo del Meta mediante auto del 31 de octubre de 2019, procede el Despacho a decidir la solicitud efectuada por el municipio de Acacías, respecto de la modulación de la orden impartida en la sentencia de primera instancia del 29 de noviembre de 2016, dentro de la acción popular de la referencia, previos los siguientes,

## I. ANTECEDENTES

### 1. Sentencia de acción popular.

En providencia del 29 de noviembre de 2016 el Despacho resolvió:

> "CUARTO: AMPARAR el derecho e interés colectivo de que trata el literal d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
>
> QUINTO: ORDENAR al Municipio de Acacias, si aún no lo ha hecho, que en el término de seis meses contados a partir de la ejecutoria de esta decisión, realice las gestiones necesarias para la recuperación el espacio público comprendido en la calle 26 con carreras 14 y 15 del barrio Guaratara de dicha municipalidad, por las razones en la parte motiva de esta providencia."

### 2. Solicitud de modulación del fallo.

En la audiencia de verificación de cumplimiento del fallo realizada el 10 de agosto de 2018, el municipio de Acacias solicitó modular el fallo de la acción popular y considerar la posibilidad de cambiar el perfil vial de la calle 26 con carreras 14 y 15 del barrio Guaratara de Acacías que se ordenó recuperar en la parte resolutiva de la sentencia, para que se cambiara a un perfil vial V-8 y no V-4 como se ordenó.

Luego, ante el requerimiento del Despacho en la anterior audiencia, de aportar el estudio técnico por el que señaló que la vía indicada fuera perfil V-8, el municipio respondió a través de la documentación del 27 de agosto de 2018, solicitando nuevamente modular el fallo de acción popular, en el sentido de recuperar el espacio público con un perfil vial V-9 conforme al concepto técnico que anexó, indicando que con ello garantizaría derechos de terceros que debían ser legalmente protegidos y que no podían desconocerse so pretexto de dar cumplimiento al fallo, y garantizaría el goce al espacio público al actor popular y los residentes de esa manzana[1].

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Modulación de fallos dentro de la acción popular.

[1] Folios 447 a 455 del expediente físico.

Teniendo en cuenta lo establecido por el Tribunal Administrativo del Meta en auto del 31 de octubre de 2019, esto es, que para la decisión que se adopte en esta providencia, se debía analizar conforme a lo dispuesto por el Máximo Tribunal Constitucional, sentencia SU-034 del 3 de mayo de 2018, con ponencia del Magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS, en la que se precisó respecto de la modulación de fallos, que:

> "La tarea del juez que instruye un incidente de desacato consiste, entonces, en examinar si la orden proferida para la protección de un derecho fundamental fue cumplida, o no, por su destinatario, en la forma prevista en la respectiva decisión judicial[2]. Esto excluye que en el trámite del desacato puedan hacerse valoraciones o juicios que hayan sido objeto de debate en el respectivo proceso de tutela, pues ello implicaría reabrir una controversia que ya ha concluido, en detrimento de la seguridad jurídica y el principio de cosa juzgada[3].
>
> En este orden de ideas, la autoridad que adelante el incidente de desacato se debe limitar a verificar los siguientes aspectos: (i) a quién se dirigió la orden, (ii) en qué término debía ejecutarse, (iii) el alcance de la misma, (iv) si efectivamente existió incumplimiento parcial o integral de la orden dictada en la sentencia, y de ser el caso (v) cuáles fueron las razones por las que el accionado no obedeció lo ordenado dentro del proceso[4].
>
> Empero, **esta Corporación ha admitido en determinados eventos la posibilidad de que el juez instructor del desacato module las órdenes de tutela –particularmente tratándose de *órdenes complejas*[5] en tanto no pueden materializarse inmediatamente y precisan del concurso de varios sujetos o entidades** (v.gr. asuntos de política pública)– en el sentido de que incluya una orden adicional a la principal o modifique la misma en sus aspectos accidentales –es decir, en lo relacionado con las condiciones de tiempo, modo y lugar–, siempre y cuando ello sea imprescindible para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales amparados en sede de tutela, respetando el principio de cosa juzgada y sin alterar el contenido esencial de lo decidido originalmente, de conformidad con los siguientes parámetros o *condiciones de hecho*[6]:
>
> (a) Porque la orden original nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, o lo hizo en un comienzo pero luego devino inane;
>
> (b) Porque implica afectar de forma *grave*, *directa*, *cierta, manifiesta* e *inminente* el interés público –caso en el cual el juez que resuelve modificar la orden primigenia debe *buscar la menor reducción posible de la protección concedida y compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz*–;
>
> (c) Porque es *evidente* que lo ordenado *siempre* será *imposible* de cumplir.
>
> Por otra parte, en el proceso de verificación que adelanta el juez del desacato, es menester analizar, conforme al principio constitucional de buena fe, si el conminado a cumplir la orden se encuentra inmerso en una circunstancia excepcional de fuerza mayor, caso fortuito o imposibilidad absoluta jurídica o fáctica para conducir su proceder según lo dispuesto en el fallo de tutela. Bajo esa óptica, no habría lugar a imponer una sanción por desacato en los casos en que (i) la orden de tutela no ha sido precisa, porque no se determinó quién debía cumplirla o porque su contenido es difuso, y/o (ii) el obligado ha

---

[2] Sentencia T-014 de 2009, M.P.: Nilson Pinilla Pinilla
[3] Sentencias T-188 de 2002, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra, T-421 de 2003, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra y T-512 de 2011, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio
[4] Sentencia T-509 de 2013, M.P.: Nilson Pinilla Pinilla
[5] "[U]*na orden de tutela es simple cuando comprende una sola decisión de hacer o de abstenerse de hacer algo que se encuentra dentro de la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden y se puede adoptar y ejecutar en corto tiempo, usualmente mediante una sola decisión o acto. Por el contrario una orden de tutela es compleja cuando conlleva un conjunto de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden, y, con frecuencia, requieren de un plazo superior a 48 horas para que el cumplimiento sea pleno.*
"*La posibilidad de alterar las órdenes impartidas originalmente dentro de un proceso de tutela, tiene sentido, en especial, cuando el juez adoptó una orden compleja para asegurar el goce efectivo de un derecho. En estas situaciones el remedio adoptado suele enmarcarse dentro de una política pública del estado y puede significar plazos, diseños de programas, apropiación de recursos, elaboración de estudios o demás actividades que no puedan realizarse de forma inmediata y escapan al control exclusivo de la persona destinataria de la orden original. En ocasiones, por ejemplo, el juez de tutela se ve obligado a vincular a un proceso a varias autoridades administrativas, e incluso a particulares, para que todas las personas, conjuntamente, logren adoptar una serie de medidas necesarias para salvaguardar el goce efectivo del derecho*". Sentencia T-086 de 2003, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa
[6] Sentencias T-086 de 2003, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa y T-1113 de 2005, M.P.: Jaime Córdova Triviño

adoptado alguna conducta positiva tendiente a cumplir la orden de buena fe, pero no se le ha dado la oportunidad de hacerlo[7].” (Resaltado nuestro)

## 2. Análisis del caso concreto.

**2.1.** Conforme se citó en la parte de antecedentes, la orden de acción popular emitida el 29 de noviembre de 2016, amparó el derecho e interés colectivo dispuesto en el literal d) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, esto es, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, y ordenó al municipio de Acacías realizar las gestiones necesarias para la recuperación del espacio público comprendido en la calle 26 con carreras 14 y 15 del barrio Guaratara de ese municipio.

Empero, la recuperación del espacio público ordenada debía realizarse conforme lo determinó el informe de Policía Judicial No. 11-43570, pues así se dispuso en la parte considerativa del fallo, en la que se indicó que:

> “A efecto de superar esta situación que trasgrede el derecho colectivo en comento, se condenará al Municipio de Acacías o quien haga sus veces, si aún no lo ha hecho, a recuperar el espacio público comprendido en la calle 26 con carreras 14 y 15 del barrio Guaratara de dicha municipalidad, **conforme lo determinó el informe de Policía Judicial No. 11-43570**.” (fol. 495 cuaderno acción popular)

Revisado el informe de Policía Judicial No. 11-43570 aportado al expediente de la acción popular de la referencia, se tiene que efectivamente en él se señala que:

> “(…) el perfil vial V-4 establecido y autorizado según Licencia de Urbanismo No. 032 del 22 de marzo de 1988, para la calle 26 entre carreras 14 y 15, ubicada en la Urbanización Barrio Plan Comunero Guaratara, no corresponde con lo observado durante la visita ni con el levantamiento topográfico que se le realizó a esta en el mes de julio del año 2015, ya que el perfil V-4 tiene las siguientes dimensiones:
>
> Ancho total: 10,00m
> Ancho calzada: 6,00m
> Ancho césped: 1,00m (considerando césped a ambos lados de la vía)
> Ancho anden: 1,00m (considerando andén a ambos lados de la vía)”[8]

Bajo ese informe, el municipio de Acacías debía recuperar el espacio público del barrio Guaratara, comprendido en la calle 26 con carreras 14 y 15 con un perfil vial V-4.

**2.2.** Sin embargo, en el trámite del incidente de desacato, específicamente en la audiencia de verificación de cumplimiento efectuada el 10 de agosto de 2018, la apoderada del ente territorial solicitó modular el fallo de la acción popular y considerar la posibilidad de cambiar el perfil de la vía que se ordenó recuperar de un V-4 a un perfil vial V-8, señalando que la vía que se ordenó recuperar no es una vía de mayor tráfico, sino una vía interna en una cuadra, cuyo flujo vehicular es mínimo, prácticamente para los habitantes de ese sector, y que al respaldo de la manzana J hay una avenida principal de una dimensión más grande donde transita mayor flujo vehicular; con lo cual, aseguró no se pretende desconocer la orden judicial, sino garantizar los derechos de las personas, pues alude que son solo dos metros, que implicarían la demolición de inmuebles y afectar otras personas.

---

[7] Sentencias T-368 de 2005, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández, T-1113 de 2005, M.P.: Jaime Córdoba Triviño, T-171 de 2009, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto
[8] Folios 402-409 del cuaderno de demanda de acción popular.

Luego, a través de la documental presentada el 27 de agosto de 2018, el Personero Municipal de Acacías y el municipio de Acacías (Por intermedio de la Secretaría Privada, el Jefe de Oficina Jurídica, el Secretario de Planeación, el Secretario de Gobierno y la apoderada del municipio), como miembros del Comité de Verificación de Cumplimiento, solicitaron nuevamente la modulación de la decisión adoptada en la sentencia del 29 de noviembre de 2016, en el sentido de permitir la recuperación del espacio público a través de un **perfil V-9**, con el cual aseguró, garantizaría el goce del espacio público. Informó además, que la ocupación del espacio público de la calle 26 con carreras 14 y 15 se dio a raíz de unas ventas irregulares por parte del urbanizador a terceros que construyeron viviendas en esa área y que por ello, para la recuperación pedida debían adquirir mejoras a esos terceros, pero ello conllevaría a gestionar por parte de la administración, recursos para poder adelantar esas negociaciones.

Para sustentar su petición aportó el concepto técnico dado por la Secretaría de Planeación Municipal como se ve a folios 452 a 455, en el que indicó que el perfil propuesto es el de un perfil vial V-9.

**2.3.** Revisado el concepto técnico aportado por el municipio de Acacías, en él se señala que el perfil vial propuesto por el municipio de Acacías, V-9, comprende un ancho mínimo de 8 metros de la siguiente manera:

| VIA | CALZADA (m) | ANDEN | ANTE JARDIN | ZONA. PROTECCION | SEPARADOR (m) | ZONA. PROTECCION | ANDEN (M) | ANTE JARDIN | ZONA PARQUEO | PARAMENTO (m) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| C 26 entre K 14 y 15 | 5.60 | 1.20 | N/A | N.A | NO | N.A | 1.20 | N.A | NO | 8.00 |

Adicionalmente, en el concepto se realiza la justificación de la propuesta, citando el artículo 50 del Acuerdo 184 del 10 de diciembre de 2011, modificatorio del artículo 97 del Acuerdo 021 de 2000, relacionado con las afectaciones por reserva vial y de transporte.

Justificó la propuesta vial, diciendo en primer lugar que con este perfil se busca dar una solución y garantizar el acceso vehicular a los habitantes de la Manzana H toda vez que ese tramo de vía es exclusivo de los habitantes residentes de esa manzana y luego, que con ese perfil, busca mitigar el impacto de la afectación a los propietarios de los predios de la Manzana J al ser un perfil con un ancho menor.

**2.4.** El anterior perfil vial propuesto por el municipio, difiere del dispuesto en la Licencia de Urbanismo No. 033 del 22 de marzo de 1988, conforme se indicó en el informe de Policía Judicial No. 11-43570 aportado al expediente de la acción popular de la referencia, y que se ordenó, fuera el tenido en cuenta para recuperar el espacio público de la calle que se ordenó recuperar. Perfil vial que según se plasmó en ese informe de policía judicial es un V-4 que tiene las siguientes dimensiones:

> "Ancho total: 10,00m
> Ancho calzada: 6,00m
> Ancho césped: 1,00m (considerando césped a ambos lados de la vía)
> Ancho anden: 1,00m (considerando andén a ambos lados de la vía)"[9]

[9] Folios 402-409 del cuaderno de demanda de acción popular.

Así entonces, la diferencia entre el perfil propuesto y el ordenado por el Despacho es de 2 metros, pero dos metros que de no modificarse la orden impartida, implican la demolición de inmuebles y afectación de los predios de la manzana J, como lo afirmó la apoderada del municipio de Acacías en la audiencia de verificación de cumplimiento del 10 de agosto de 2018 y el informe técnico de la Secretaría de Planeación.

**2.5.** Referente a la modulación de los fallos la jurisprudencia constitucional SU-034 de 2018, citada por este Despacho y conforme a lo ordenado por el Tribunal Administrativo del Meta, establece que en determinados eventos se puede modificar la orden impartida por un Juez, cuando aquellas son complejas, en aspectos relacionados con condiciones de tiempo, modo y lugar, pero siempre que la modulación sea imprescriptible para asegurar el goce de los derechos amparados, respetando el principio de cosa juzgada y sin que se altere el contenido esencial de la orden judicial y para ello deben reunirse ciertas condiciones, entre las cuales se encuentra, el hecho de que posiblemente el cumplimiento de la orden implique sacrificar *"de forma grave, directa, cierta manifiesta e inminente el interés público*".

**2.6.** Bajo ese contexto, atendiendo los anteriores parámetros jurisprudenciales y lo señalado en la providencia del 31 de octubre de 2019 del Tribunal Administrativo del Meta, se encuentra procedente acceder a la petición del municipio de Acacías, en el sentido de modular la orden dada en la sentencia de acción popular del 29 de noviembre de 2016, permitiendo la recuperación del espacio público de la calle 26 con carreras 14 y 15 del barrio Guaratara, a través de la implementación una vía con perfil V-9 que tiene un ancho de 8 metros, y no con un perfil vial V-4 como se ordenó, por considerar que el cumplimiento de la orden así dada, es de las señaladas por la Corte Constitucional como compleja.

Se considera que el cumplimiento conforme a la orden emitida en el fallo de acción popular es complejo en condiciones relacionadas como el tiempo, modo y lugar, como lo señala la referida jurisprudencia, pues la recuperación del espacio público con un perfil vial V-4 como se estableció en la parte considerativa del fallo, en razón a que le implica al municipio de Acacías garantizar el parámento en 10 metros, lo que a su vez, conlleva afectar los derechos de las personas que como se dijo anteriormente, adquirieron los lotes de la manzana J de buena fe, para poder ampliar la calle por esa manzana y alcanzar las medidas necesarias, por ser quienes deben hacer el retroceso de sus lotes o de las viviendas que ya se encuentran construidas.

Aunado a ello, la vía de la referida calle 26, es de poco uso vehicular y prácticamente para el tránsito de las personas que habitan la manzana H, como lo ha indicado el municipio de Acacías[10], pues las personas que habitan la manzana J tienen acceso vehicular por otra calle.

Así, la recuperación del espacio público con el perfil vial ordenado, V-4, por ser una orden más compleja de cumplir para el ente municipal, conlleva posponer en el tiempo su cumplimiento, pues no es una orden de rápido cumplimiento.

De otro lado, la propuesta realizada por el municipio de modificar el perfil vial para recuperar el espacio público comprendido en la calle 26 con carreras 14 y 15 del barrio Guaratara de Acacías, con un perfil vial V-9, esto es, disminuyendo en 2 metros

[10] Concepto Técnico – Secretaría de Planeación y Vivienda.

el ancho de la aludida vía, no desmejora la protección de los derechos colectivos amparados y no altera el contenido esencial de la orden judicial del 29 de noviembre de 2019, por el contrario, busca su efectivo cumplimiento, al garantizar la recuperación de ese espacio público, sin perjudicar los derechos de la comunidad que allí habita.

Conforme a lo expuesto, se considera pertinente acceder a la petición del municipio de Acacías de modulación del fallo de acción popular de fecha noviembre 29 de 2016 mediante el cual se le ordenó a ese municipio, realizar las gestiones necesarias para la recuperación el espacio público comprendido en la calle 26 con carreras 14 y 15 del barrio Guaratara de dicha municipalidad, en el sentido de permitir la recuperación de ese espacio público a través de la implementación de perfil vial V-9 que tiene un ancho de 8 metros, y no con un perfil vial V-4 como se enunció en la parte considerativa del fallo enunciado.

Por lo expuesto el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: ACCEDER** a la petición del municipio de Acacías, de modulación del fallo de acción popular de fecha noviembre 29 de 2016 mediante el cual se le ordenó a ese municipio, realizar las gestiones necesarias para la recuperación el espacio público comprendido en la calle 26 con carreras 14 y 15 del barrio Guaratara de dicha municipalidad, en el sentido de permitir la recuperación del espacio público a través de la implementación de perfil vial V-9 que tiene un ancho de 8 metros, y no con un perfil vial V-4 como se enunció en la parte considerativa del fallo enunciado..

**SEGUNDO: RECONOCER** personería a la abogada PAULA ANDREA MURILLO PARRA, como apoderada del MUNICIPIO DE ACACÍAS, en los términos y para los fines del poder otorgado, obrante a folio 548 C-3.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** a las partes por el medio más expedito posible por tratarse de un trámite dentro de una acción popular.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**LICETH ANGELICA RICAURTE MORA**
**JUEZ CIRCUITO**
**JUZGADO 002 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE VILLAVICENCIO**

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: **35edeab49d3065bee174f4461697844011c941bedeff74b5097c8732248b67fc**
Documento generado en 21/08/2020 03:44:55 p.m.