Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE NEIVA – HUILA

EDICTO No. 007

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DE NEIVA-HUILA

HACE SABER:

Que dentro del proceso de **ACCIÓN POPULAR** adelantado por JOSE GERMAN GIRALDO SANCHEZ contra MUNICIPIO DE NEIVA radicado con el No. **41 001 33 31 004 2010 00491 00** se profirió SENTENCIA de fecha cinco (05) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

Para notificar a las partes la providencia referida, se fija el presente Edicto en la Página Web de la Rama Judicial, por el término de tres (3) días, contados a partir de hoy once (11) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), siendo las siete de la mañana (07:00 A.M.) y se vence el término de fijación el día dieciséis (16) noviembre de dos mil veintiuno (2021) a última hora judicial (5:00 P.M.).

MARÍA CAMILA PÉREZ ANDRADE
Secretaria

Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE NEIVA

Neiva (Huila), cinco (05) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

TIPO DE ACCIÓN	: POPULAR
DEMANDANTE	: JOSÉ GERMÁN GIRALDO SÁNCHEZ
DEMANDADO	: MUNICIPIO DE NEIVA Y OTROS
RADICACIÓN	: 410013331004-2010-00491-00
SENTENCIA NO.	: 146

1.- ASUNTO A TRATAR.

Al no observar causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir sentencia de mérito que ponga fin al debate litigioso.

2.- LA DEMANDA (fls. 2-3, cuad. 1, exp. físico).

El señor JOSÉ GERMÁN GIRALDO SÁNCHEZ, promovió acción popular en contra del MUNICIPIO DE NEIVA, por medio de la cual **pretende** que se ordene al ente territorial la demarcación, señalización y construcción de vías peatonales en la vía ubicada en la calle 12 entre carrera 22 y 23 del barrio 20 de julio y la construcción de un puente peatonal en pro de salvaguardar los derechos de los vecinos del sector y de los transeúntes respectivamente; así como la instalación de un semáforo para de esta forma evitar la alta accidentalidad que se presenta en el sector.

Como **fundamentos fácticos** refiere el actor que mediante oficio solicitó a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal <sic> la señalización, demarcación y construcción de una vía peatonal del sector de la calle 12 entre carrera 22 y 23 "subida de Monserrate", pues considera que se trata de *"…una vía supremamente peligrosa porque existen vías alternas, las cuales son de acceso a la entrada al barrio veinte de julio que comunica al siete de agosto con el Barrio el Vergel, la segunda que comunica al barrio Monserrate, el jardín y que comunica dicho Barrio al sector popular de las Palmas, La tercera que comunica al sector del barrio las colinas con el acueducto de la Ciudad Ubicado en el barrio El jardín Frente al batalló Tenerife de la ciudad."* <sic>.

Agrega que tales obras son necesarias pues se trata de una vía de alta accidentalidad de al menos un accidente diario.

Como **fundamentos de derecho** citó las siguientes disposiciones normativas: Ley 472 de 1998, artículo 4 incisos a, g, h, j y l, y artículo 39 ídem; Constitución Política artículos 88 y 365; Ley 142 de 1994 artículos 2, 3 y 5; y Código Civil artículo 1005.

3.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (fls. 59-70, exp. Físico).

Mediante autos del 14 de enero y 8 de abril de 2011, 19 de noviembre de 2012 y 28 de enero de 2020, se admitió la demanda en contra del Municipio de Neiva y se ordenó la integración del contradictorio con la empresa FARO

LTDA. EN LIQUIDACIÓN, GRATINIANO ARISMENDI WALTEROS, ROSALBA SIERRA POLANÍA, MARÍA ANTONIA POLANÍA SÁNCHEZ, MIEGUEL ÁNGEL SIERA POLANÍA, HERMINIA FLÓREZ TAFUR, ABDON OTÁLORA MEDINA, HUGO GARCÍA LÓPEZ, LEONARDO JOVEN TAMAYO, SUSANA GÓNGORA, ROSALBA FLÓREZ OVIEDO, MARÍA LUZ BOCANEGRA y LINA MARCELA HERREÑO MOGOLLÓN (f. 1-11 y f. 47-49 del cuad. 1, y f. 280-281 del cuad. 2, y f. 586 del cuad. 3, exp. Físico), y trabada la Litis en debida forma.

Posteriormente, en curso el proceso, mediante decisión adoptada en audiencia del 28 de febrero de 2020 y a petición del demandado – MUNICIPIO DE NEIVA, se dispuso una vinculación adicional, como litisconsorte necesario por pasiva, del SETP – TRANSFEDERAL S.A.S. (f. 585-588, C, 3).

Trabada la litis en debida forma, la entidad demandada y los vinculados se pronunciaron en los siguientes términos:

3.1. Municipio de Neiva (fls. 19-30, cuad. 1, exp. físico).

El ente territorial manifestó frente a los hechos que es cierto que el demandante le formuló el derecho de petición sobre la realización de algunas obras en el sector por él delimitado, sin embargo, refiere que no es cierto que éste sea de alta peligrosidad tal como lo refleja la consulta al SIAT en donde se tiene que para el año 2010 en esa zona solo hubo un accidente, y por lo tanto señala que no existe peligrosidad en el sector.

En cuanto a la necesidad de adecuar vías peatonales, refiere que el sector de marras se caracteriza por la irregularidad del terreno, aunado a que su población está integrada por personas desplazadas de la violencia e invasores lo cual ha generado la ocupación no autorizada o ilegal de espacio público por parte de éstos, de manera que se carece de andenes que conserven continuidad en razón al escalonamiento por construcciones para acceso a sus respectivas viviendas, rejas y terrazas, sin embargo, aduce que ello ocurrió antes de la vigencia de la Ley 810 de 2003.

De igual manera, refiere que no se le puede dar aplicación a lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial de Neiva, en razón a que el sector se consolidó antes de que éste entrara en vigor.

Ante ese escenario, señala que debe vincularse a los propietarios de los predios sin desarrollo urbanístico como también a los que se encuentren invadiendo espacio público, a fin de que el municipio recupere ese espacio para poder ser utilizado en andenización.

Por otra parte, en cuanto a la solicitud de construcción de un puente peatonal en el sector indicado por el demandante, refiere que para su eventual instalación se requeriría de compra de predios debido al escaso espacio, bajo el cumplimiento de las normas sobre contratación estatal y de acuerdo con la planeación municipal.

No obstante, precisa que la dificultad de la movilidad alegada, se podría conjurar con la señalización horizontal y de piso.

Con todo, advierte que las obras que se puedan adelantar deben contar con disponibilidad presupuestal y estar debidamente socializadas en mesas de trabajo, advirtiendo que las mismas no fueron tenidas en cuenta por la administración municipal por no encontrarse priorizadas, ante lo cual agrega que, debe primar el interés general y no el de un sector en particular conforme se prevé en la Constitución, y ante lo cual debe actuarse apegado a la normativa vigente, sobre todo teniendo en cuenta la escasez de recursos económicos de los entes territoriales, para no incurrir en faltas fiscales, disciplinarias o penales, tal como se ha advertido por el Consejo de Estado en decisión del 06 de febrero de 2003 en la acción popular del radicado 250002325000-2002-90085-01.

Por lo cual, solicita que en aquellos eventos en donde el cumplimiento del fallo implique erogación de recursos económicos se dé aplicación a lo considerado en la referida decisión, de la cual cita algunos extractos.

Asimismo, señala que dentro del programa de gobierno municipal 2008-2011 uno de los ejes se halla encaminado a la recuperación de espacios públicos y la realización de actividades tendientes a dar continuidad en andenes para mejorar la tranquilidad y calidad de vida de los pobladores.

Seguidamente, solicitó la vinculación de litisconsorte por pasiva de las personas jurídicas y físicas propietarias de predios involucrados en el sector de la acción popular, petición ésta a la que se accedió positivamente por auto del 08 de abril de 2011 (f. 47-49, cuad. 1, exp. físico).

Por otra parte, argumentó que no existe vulneración a derechos colectivos ni fundamento factico de ello, mucho menos pruebas que permitan establecerlo con certeza, y sí por el contrario las razones precisadas por el MUNICIPIO DE NEIVA desvirtúan las afirmaciones del actor popular.

Advierte que corresponde al actor demostrar la amenaza de los derechos invocados, pues ésta debe ser real y no hipotética, directa, inminente, concreta y actual, suficientemente probada o que al menos de los hechos se pueda deducir una amenaza a los derechos colectivos, tal como se ha señalado en extracto que cita de la sentencia del 18 de abril de 2007 proferida por el Consejo de Estado en el radicado 410012331000-2004-00425-01.

Como **excepciones** propuso las de “Inexistencia de incumplimiento de las normas legales” e “Inexistencia de la vulneración del derecho colectivo”, sustentadas en que no se encuentra demostrado que el ente territorial haya desconocido preceptos constitucionales o legales, como tampoco que con su actuar se haya generado un perjuicio, citando en apoyo de su argumento el fallo del 28 de marzo de 2006 del Tribunal Administrativo del Huila en la acción popular de radicado Nº 2004-00924.

Adicionalmente propuso la “Genérica”, para que se declarara de oficio cualquier hecho probado constitutivo de excepción conforme al artículo 306 del CPC.

En consecuencia, por las razones antes indicadas, manifestó oponerse a todas las pretensiones de la demanda y por lo tanto solicitó que se denegaran.

3.2. María Luz Bocanegra (fls. 97-105, cuad. 1, exp. físico); Susana Góngora (fls. 123-132, cuad. 1, exp. físico); Leonardo Joven Tamayo (fls. 138-147, cuad. 1, exp. físico); Miguel Ángel Sierra Polanía (fls. 159-168, cuad. 1, exp. físico); Rosalba Flórez (fls. 189-198, cuad. 1, exp. físico); Herminia Flórez (fls. 201-210, cuad. 2, exp. físico); Rosalba Sierra Polanía (fls. 217-225, cuad. 2, exp. físico).

Los mencionados demandados mediante el mismo apoderado judicial, aunque en escritos separados, contestaron la demanda en términos similares indicando que es cierto el hecho de la demanda que alude a la reclamación presentada ante la Administración, pero que no es cierto la peligrosidad por movilidad para los habitantes del sector, en los mismos términos que expuso el ente territorial al contestar la demanda, y aceptaron como parcialmente cierto los que aluden a que las obras beneficiarían a dichos habitantes. Adicionalmente, refirieron en esencia no oponerse a los planteamientos de la solicitud de vinculación que se formuló por el ente territorial accionado.

Seguidamente citaron como marco jurídico: Constitución Política artículos 63 y 82; Ley 9 de 1989 artículo 5; Decreto 1504 de 1998 artículo 5; Acuerdo municipal de Neiva 026 de 2009 artículos 84, 91, 92, 123, 127, 228, 231, 256, 258, y 674.

Como argumento de defensa para referir que no existe violación de normas, se refiere que en Colombia el marco regulatorio en temas de ocupación de espacio público se dio a partir de la Ley 9 de 1989, y posteriormente con la Ley 388 de 1997 se deja definido de manera precisa la forma en que los entes territoriales deben adoptar sus respectivos planes de ordenamiento territorial, y que bajo ese marco jurídico, fue solo hasta el 2000 mediante Acuerdo 016 de 2000 que el municipio de Neiva emitió su primer POT, el cual ante su vencimiento fue modificado mediante Acuerdo 026 de 2009, lo cual implica que se trate de disposiciones que no aplican a su caso concreto y por ello no se le puede exigir el cumplimiento de normas que surgieron mucho tiempo después a que se consolidaron los predios del sector.

Agregan en tal sentido que está en cabeza del Estado, del ente territorial demandado, la intervención del espacio público, pero advierten que ante todo no cuentan con los recursos suficientes para mejorar el espacio público ubicado al frente de sus viviendas, como lo acostumbran a hacer algunos habitantes.

Finalizan exponiendo que es responsabilidad del municipio la realización de obras tendientes a mejorar andenes y espacios públicos, para lo cual de ser necesario deberá realizar las gestiones pertinentes para apropiar los recursos que se requieran conforme lo ha señalado el Consejo de Estado en decisión del 11 de mayo de 2006 dentro del radicado Nº 68001-23-15-000-2002-00654-01, de la cual cita un extracto.

De otra parte, agregan que no es cierto lo afirmado por el Municipio, en el sentido de que el sector donde se ubican los predios de los particulares vinculados se hubiere edificado producto de la invasión, pues los actores ostentan la propiedad de dichos predios desde hace incluso 36 años, algunos, y los adquirieron por compraventa que hicieron a anteriores

propietarios también con sus respectivas escrituras públicas de compraventa y/o construcción de mejoras, que dan cuenta de la propiedad pacífica e ininterrumpida, relacionando las respectivas escrituras públicas. Así mismo, refieren que el antejardín construido en dichas viviendas, que eventualmente podría estar ocupando el espacio público, se construyó como soporte de la construcción de la vivienda dada la topografía del terreno.

3.3. Abdon Otálora Medina (fls. 328-330, cuad. 2, exp. físico).

Mediante curador *ad-litem*, se pronunció, manifestando en términos generales que no le consta lo afirmado en la demanda, por lo tanto, señala que se atiene a lo que resulte demostrado en el proceso, y seguidamente manifestó oponerse a las pretensiones de la demanda.

3.4. Faro Ltda. (fls. 412-422, cuad. 3, exp. físico).

Mediante curador ad-litem, se manifiesta, señalando en términos generales que son ciertos los hechos que aluden a la reclamación presentada por el actor popular y a lo allí consignado, sin embargo, advierte, que no le consta que los mismos correspondan a la realidad.

Agrega que conforme lo manifiesta la Alcaldía de Neiva en la contestación a la demanda, el sector indicado por el actor popular no reviste peligrosidad, y por tanto la afirmación en tal sentido hecha en la demanda es una mera apreciación subjetiva sin pruebas.

En cuanto a la necesidad de instalación de un puente peatonal en el sector indicado en la demanda, manifestó atenerse a lo que resulte probado, pero de todas maneras pone de presente que de acuerdo con lo contestado por el ente territorial, el mismo no se hace necesario y tal petición carece también de soporte probatorio.

Por lo anterior, manifiesta que se opone a las pretensiones de la demanda, y al igual que lo manifestó el ente territorial, considera que una actividad que permitiría conjurar la situación es la instalación de señalización horizontal y de piso debido a la congestión vehicular, y además, menciona que por la Secretaría de Tránsito municipal se dispuso realizar los estudios de instalación de semáforos conforme al manual de señalización vial Resolución 1050 de 2004.

También se opone a las pretensiones teniendo en cuenta que la Corte Constitucional ha hecho énfasis en la protección a las personas víctimas de desplazamiento forzado, por lo que corresponde al Estado brindar soluciones que les permita tener acceso a vivienda digna, bien sea mediante retorno o mediante reubicación.

Como excepciones propuso:

1.- *Improcedencia de la acción popular – inexistencia de vulneración, daño o amenaza actual contra los derechos colectivos*. Luego de recordar que la procedencia y finalidad de la acción popular está marcada por lo previsto en el artículo 88 de la Constitución y los artículos 2 y 9 de la Ley 472 de 1998, refiere que en el presente asunto es clara la improcedencia de la acción, pues no está demostrada la violación de derecho colectivo alguno, como

tampoco está acreditado el riesgo de accidentalidad en el sector aducido por el actor popular y sí por el contrario la Secretaría de Tránsito ha manifestado que para la anualidad del 2010 no se reportó ningún accidente por lo que no puede darse credibilidad a lo afirmado en la demanda.

2.- *Insuficiencia probatoria – carga probatoria en cabeza del accionante*. Refiere que de conformidad con el artículo 188 del CPC; aplicable al asunto por virtud del artículo 30 de la Ley 472 de 1998, está en cabeza del actor demostrar los hechos afirmados sin que se hubiera ocupado de ello, por lo tanto, las manifestaciones aducidas no cuentan con respaldo y por ende debe rechazarse la acción.

3.5. Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva S.A.S. (SETP TRANSFEDERAL S.A.S.) - Págs. 2-6, doc. 01, exp. electrónico.

Dicha sociedad manifestó que es cierto lo que respecta a la reclamación ante el Municipio de Neiva por parte del actor popular, pero advierte que no es cierto lo que allí se manifiesta pues son solo apreciaciones subjetivas sin sustento probatorio, y en tal sentido, se opone a las pretensiones de la demanda advirtiendo que no son viables jurídicamente por carecer de fundamento jurídico y fáctico, y en todo caso, señala la vinculada que no ha incurrido en acciones que vulneren derechos colectivos y carece de legitimación por pasiva.

Como excepciones propuso:

1.- *Falta de legitimación por pasiva*. Funda su excepción en que si bien el sector delimitado por el actor popular es un tramo incluido dentro del capitulo de rehabilitación del CONPES 3756 “Calle 12 entre Carrera 17 y Carrera 29” y por tanto en primera instancia cumple con las condiciones para ser incluido dentro de las priorizaciones del SETP, no cumple con los requisitos establecidos por su Junta Directa y por la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible del Ministerio de Transporte y el Banco Mundial, que son los siguientes:

> *“- Prioridad del tramo con respecto a la operación del sistema, al respecto la entidad evalúa:*
> - *En materia operacional ofrece gran demanda de atracción y generación de viajes para el transporte público.*
> - *Concentra gran número de rutas del futuro sistema sobre todo el corredor vial.*
> - *Estimula los modos no motorizados de transporte (incorpora andenes, ciclovias, etc.).*
>
> *- Prioridad en la intervención por cumplimiento de requisitos mínimos, allí se analiza:*
> - *Liberación total de la ocupación indebida del espacio público por predios, cerramientos, cubiertas, entre otros, de manera que se cumpla el perfil vial que dispone y certifica la Secretaria de Planeación y Ordenamiento Municipal.*
> - *No requiere compra de predios ni mejoras.*
> - *Cuenta con recursos para la intervención o presenta redes de servicios públicos en óptimas condiciones (redes de acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial, gas, eléctrica, alumbrado y datos).*
> - *Cuenta con estudios y diseños de detalle a nivel de FASE III.*

- *Cuenta con viabilidad por parte de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM) para realizar la tala o poda de árboles necesaria."*

Por lo tanto, refiere que el SETP, no contempla suscripción de contratos para la recuperación de malla vial, pues su actividad se encuentra enfocada a materializar metas relacionadas con el objeto para el cual fue creado, y por ello ha dado inicio a priorización de infraestructura operacional como patios, talleres, paraderos, terminales de ruta, sistema de gestión y control de flota, tan así es que, dentro de su estructura financiera no se contemplan recursos para rehabilitación vial, y por ello es imposible jurídicamente las pretensiones frente a la entidad, de manera que debe concluirse que éstas son obligaciones del Municipio de Neiva.

2.- *Inexistencia de vulneración, afectación o amenaza actual contra derechos colectivos*. Con apoyo en el artículo 88 de la Constitución y los artículos 2 y 9 de la Ley 472 de 1998, así como en lo considerado en providencia del 28 de marzo de 2014 del Consejo de Estado, refiere que necesariamente debe existir una acción u omisión de las autoridades o particulares que violen o amenacen violar derechos en intereses colectivos, lo cual en el este caso no se presenta, y por lo tanto no se observa que se haya generado algún perjuicio.

3.- *Inexistencia probatoria que acredite los supuestos fácticos*. Refiere que de conformidad con el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, y según se ha manifestado por el Consejo de Estado, al actor popular le asiste la obligación de la prueba, pero en el presente caso, advierte que no se presentan elementos probatorios de los que se pueda inferir la vulneración a derechos colectivos, por lo cual no resultan procedentes las pretensiones.

Por tales razones, manifestó oponerse a las pretensiones de la demanda, solicitando que se declararan probadas las excepciones formuladas.

4.- AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO.

El 20 de junio de 2019 se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida por ausencia de posibilidad de llegar a un pacto entre las partes por falta de propuesta del ente territorial accionado (f. 441-442, cuad. 3, exp. físico).

5.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Mediante auto del 28 de noviembre de 2019 se dio apertura a la etapa probatoria (f. 455-456, cuad. 3, exp. físico), y fenecida la misma, por auto del 20 de agosto de 2021 se dio traslado para presentar alegatos de conclusión (Doc. 37, exp. Electrónico), los cuales se rindieron únicamente por los siguientes sujetos procesales:

5.1. Faro Ltda. (Doc. 39, exp. Electrónico).

El curador ad-litem de dicha entidad reiteró los fundamentos legales de defensa señalados en la contestación de la demanda, tendientes a relievar que no hay pruebas que demuestren la vulneración aducida por el actor popular, y por ello solicita que se nieguen las pretensiones.

5.2. Municipio de Neiva (Doc. 40, exp. Electrónico).

Luego de reiterar sucintamente lo que adujo en la contestación de la demanda, agrega que no ha sido ajena a la problemática del sector, pues advierte que durante el trámite de la presente acción realizó visitas técnicas en donde pudo constatar que existe ocupación de espacio público de las márgenes derecha e izquierda por parte de las viviendas allí existentes, en donde los propietarios han tenido que realizar adecuaciones para garantizar la estabilidad sus viviendas debido a la topografía del terreno, lo que ha hecho que se presenten construcciones escalonadas que cortan la continuidad de los andenes, pero precisa que el histórico del sector permite establecer que dicha situación se consolidó antes de las actuales disposiciones legales sobre desarrollo urbanístico.

Reiteró que después de varios análisis técnicos, la solución más viable para garantizar la movilidad de los peatones es reducir la calzada para poder extender el andén, lo cual conllevaría la necesidad de replantear en un solo sentido el desplazamiento vehicular en la vía, aspecto que además implica la cesión de las áreas de espacio público que poseen los inmuebles sin desarrollo urbanístico, pues obras diferentes implicaría la inversión de cuantiosos recursos además de llegar a desestabilizar las viviendas construidas, lo cual podría llevar a costos altísimos para el municipio.

De igual manera, resaltó la inviabilidad de semaforización, pues como la vía es bastante pendiente, los vehículos deben venir con su respectivo impulso para poder subir, lo cual podría conllevar a mayor tráfico vehicular y riesgo de accidentes, por lo que consideró que la mejor opción es la señalización vertical y horizontal.

En cuanto a la pretensión de instalación de un puente, refiere que es una propuesta técnicamente inviable debido a la cultura ciudadana en la falta de pertenencia en la utilización de dichas estructuras y a que por el reducido espacio del sector se requeriría necesariamente la compra de predios para lograr una funcionalidad plena, sin embargo, advierte que el ente territorial no cuenta con los recursos ni el presupuesto que exige una obra de estas características.

Seguidamente pone de presente la creación del Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva (SETP), cuya importancia fue reconocida a partir del documento CONPES Nº 3756 del 02 de agosto de 2013 del Consejo Nacional de Política Económica y Social, el cual responde a la necesidad de desarrollar una movilidad adecuada para la ciudad de Neiva, proyecto que se enmarca en lo establecido en el documento CONPES Nº 3167 de 2002.

En ese contexto, señala, una vez otorgadas facultades temporales al alcalde municipal, se puso en marcha el sistema estratégico a partir de la creación del ente gestor del proyecto, que es la sociedad Sistema Estratégico de Trasporte Público de Neiva S.A.S.- SETP TRANSFEDERAL S.A.S., creada mediante el Decreto N° 0986 del 02 de septiembre de 2013, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, presupuestal y patrimonio propio, conforme al documento CONPES 3756 del 02 de agosto de 2013, la cual es la legitimada para atender las pretensiones de la demanda, como quiera que en dicho documento CONPES existe un capítulo de

"REHABILITACIÓN DE LA MALLA VIAL", que contempla la calle 12 entre carrera 17 y carrera 29, y por tanto, el tramo señalado en la demanda, calle 12 entre carrera 22 y 23.

Por otro lado, manifestó que contundentemente se opuso a la propuesta indicada por el ingeniero perito adscrito a la Secretaria de Vías e Infraestructura del Departamento del Huila, pues una construcción de un viaducto y continuidad de la canalización de la Av. La Toma, son obras que ha considerado el municipio a nivel anteproyecto, que no cuentan con la respectivas autorización como tampoco con recursos para su financiamiento y mucho menos están incluidas en el POT territorial actual, como tampoco se encuentran en ningún banco de proyectos del municipio, por lo que serían obras que no podrían desarrollarse en esta administración ni en la venidera.

Finalmente, señala que el municipio de Neiva ha hecho todas las acciones y gestiones que permitan mejorar la movilidad de peatones y vehículos en el sector de marras, sin embargo, reitera que el llamado a responder por las pretensiones de la demanda es el SETP, lo cual generaría un proceso más ágil, y por ello solicita que no se imponga obligación alguna al MUNICIPIO DE NEIVA.

5.3. Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva S.A.S. - SETP Transfederal S.A.S. (Doc. 41, exp. Electrónico).

Dicha sociedad reiteró lo señalado al contestar la demanda, agregando que en la declaración rendida por el ingeniero Faiber Sandoval Cumbe de la misma entidad, quedó claramente establecido que el SETP no tiene asignada responsabilidad alguna sobre la intervención de la vía señalada por el actor popular, dada la ausencia del cumplimiento de los requisitos para ser priorizada.

Por otra parte, indicó que a la fecha, con ocasión de la estructuración técnica, legal y financiera del sistema estratégico, aprobado mediante el Decreto 809 de 2020 relativo a la operación del sistema estratégico de transporte del municipio de Neiva, se concluye la fase final de intervención de vías a cargo del SETP, dada la aprobación de la implementación futura del sistema.

6.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Guardó silencio.

7.- CONSIDERACIONES.

7.1. Jurisdicción y competencia.

Este Juzgado cuenta con jurisdicción y competencia para conocer de este proceso en virtud de lo dispuesto en los Arts. 15 y 16 de la Ley 472 de 1998, pues se predica la vulneración de derechos e intereses colectivos originada en la omisión de entidades públicas, pertenecientes a este circuito judicial administrativo.

7.2. Legitimación procesal.

Tanto la parte actora como la parte demandada están legitimadas en la causa de hecho o procesalmente, en razón a la relación procesal entre ellos establecida en virtud de la pretensión formulada por el demandante y su notificación a la parte demandada, como autora de la conducta omisiva que en sentir del accionante vulnera los derechos colectivos, lo que la legitima para comparecer al proceso en defensa de sus intereses. Así mismo, las personas jurídicas y naturales vinculadas también se encuentran legitimadas para actuar en el proceso pues una vez los señalamientos que se les hizo por parte del MUNICIPIO DE NEIVA, se les vinculó quedando debidamente integrado el contradictorio a partir de la notificación de la decisión que dispuso su comparecencia.

Se precisa que la legitimación en la causa así verificada es desde el punto de vista procesal a efectos de desvirtuar una posible ineptitud de la demanda por falta de ese presupuesto procesal, el cual resulta necesario para la rituación válida y regular del proceso y su culminación con sentencia de fondo[1], sin que ello signifique que se esté afirmando la legitimación en la causa material o sustancial de las partes, pues ello, como presupuesto sustancial para proferir sentencia de mérito favorable o desfavorable a cada una de las partes, se debe constatar al examinar el tema de la responsabilidad que la accionada tiene frente a la carga obligacional cuya omisión se predica en la demanda, pero sin que en modo alguno pueda considerarse como excepción.

7.3. Problema jurídico.

El problema jurídico sometido a consideración del Despacho consiste en determinar si con las acciones u omisiones de la parte accionada se vulneran los derechos colectivos, cuya queja del actor popular consiste en que en el sector ubicado en la calle 12 entre carrera 22 y 23 del barrio 20 de Julio de Neiva, se requiere: demarcación, señalización, construcción de vías peatonales, construcción de un puente peatonal e instalación de un semáforo; que tienen como propósito salvaguardar los derechos de los vecinos y peatones debido a la alta accidentalidad que allí se presenta en razón de al menos un accidente diario.

Para resolver dicho problema jurídico se estudiará, en primer lugar, la procedencia de la acción; en segundo lugar, las excepciones propuestas por la parte demandada; en tercer lugar se precisará el marco normativo relativo a la vulneración de los derechos colectivos invocados; en cuarto lugar, lo probado dentro del proceso, para de allí descender al fondo del asunto a fin de concluir si se presenta o no la vulneración aducida por la parte actora y las medidas a tomar para salvaguardarlos, prevenir y/o remediar su vulneración o amenaza.

7.4. Procedencia de la acción.

El Art. 88 de la Carta Política consagró la acción popular como un mecanismo judicial de protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad

[1] Juan Ángel Palacio Hincapié. Derecho Procesal Administrativo, 8ª edición, Editorial Librería Jurídica Sánchez R. ltda., pág. 61 y Sentencia de 19 de agosto de 1999. Actor: Gildardo Pérez. Expediente No. 12.536.

públicos, la moralidad administrativa, el ambiente, la libre competencia económica, entre otros, dejando a la ley su regulación; en desarrollo de lo cual fue expedida la Ley 472 de 1998 en cuyo Art. 2º consagra que estas acciones se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, de allí que se predique que la acción popular es de naturaleza preventiva y restitutoria.

En el presente caso, la parte actora pide la realización de acciones tendientes a disminuir la alta peligrosidad vial que, asegura, se presenta en de manera diaria; lo cual considera el Despacho que alude concretamente a la seguridad vial, encuadrando así dentro de la protección para los derechos colectivos a *"La seguridad y salubridad públicas"*, expresamente consagrado en el literal g) del Art. 4º de la Ley 472 de 1998 y está íntimamente relacionado con lo peticionado, esto es, la seguridad que se busca a través de la demarcación, señalización, construcción de vías peatonales, construcción de un puente peatonal e instalación de un semáforo en la vía ubicada en la calle 12 entre carrera 22 y 23 del barrio 20 de Julio de Neiva, razón por la cual, en lo que a tal aspecto se refiere, ésta resulta procedente el mecanismo escogido por el actor (Subraya fuera de texto).

7.5. Las excepciones.

Sea lo primero precisar que las excepciones son medios de defensa del demandado que contienen hechos nuevos para el juicio, anteriores a la demanda o sobrevivientes a la interposición de ésta, que tienden a destruir total o parcialmente los derechos que invoca el demandante y se caracteriza por la potencialidad que tienen, si se prueba el hecho modificativo o extintivo que la fundamenta, para extinguir parcial o totalmente la súplica procesal.[2]

Frente a la totalidad de las excepciones propuestas por la parte demandada debe mencionar el Despacho que los fundamentos de las mismas no son constitutivos de verdaderas excepciones, pues no se trata de hechos nuevos que se antepongan a los esgrimidos por el actor, sino que corresponden a argumentos de defensa que tienden a negar la afectación o amenaza alegada por la parte accionante, o bien, a negar la responsabilidad de los accionados ante una eventual amenaza o vulneración de tales derechos, circunstancias que corresponde precisamente al tema central de la controversia y como tal será procedente su estudio al resolver de fondo el asunto.

7.6. Marco normativo relativo a la vulneración del derecho a la seguridad y salubridad pública y la disponibilidad presupuestal frente al amparo de los derechos colectivos.

Dentro de los fines del Estado, además de servir a la comunidad, se encuentra el de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, a través de la protección de la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades de las personas, asegurando el cumplimiento de los deberes sociales del propio Estado y de los asignados a los particulares.[3]

[2] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. María Elena Giraldo Gómez, Bogotá, D.C., veintidós (22) noviembre de dos mil uno (2.001). Radicación número: 52001-23-31-000-1994-6158-01(13356).
[3] Constitución Política, Art. 2.

De acuerdo con ello, el Art. 311 de la C. Política establece que le corresponde al municipio, como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, construir las obras que demande el progreso local y ordenar el desarrollo de su territorio, entre otros aspectos.

De manera concreta, el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, señala que corresponde a los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial realizar directamente o a través de terceros, en materia de transporte, construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente, así como también planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.

En lo tocante con la seguridad y salubridad públicas, los mismos han sido tratados como nociones integrantes del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.

Su contenido, en cuanto a la seguridad, implica la prevención de los delitos, contravenciones, accidentes naturales y calamidades humanas, tales como incendios, inundaciones, accidentes de tránsito; y en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos[4].

De acuerdo con lo antes expuesto, es dable precisar que no sería posible acudir a la efectividad del querer del constituyente primario si en el cometido de prestar los servicios públicos o construir las obras que demande el desarrollo local, en atención a los derechos de la comunidad, no se tienen en cuenta con rigurosidad los principios de planeación, programación presupuestal, desarrollo sostenible y las normas técnicas de desarrollo y urbanismo, todo alrededor de la puesta en marcha de políticas administrativas orientadas a la satisfacción de las necesidades sociales con base en los recursos existentes.

Al respecto, el Consejo de Estado ha definido que la falta de recursos económicos o de disponibilidad presupuestal en las entidades territoriales, no es óbice para que se intente la acción popular, ni es la razón para que ante una evidente violación de un derecho o interés colectivo, se deje de amparar éstos y de emitir las órdenes respectivas tendientes a detener su vulneración o anticiparse a la misma.

En efecto, así lo ha indicado[5]:

> *"De otra parte, la jurisprudencia de la Sección Primera de esta Corporación ha sido enfática en resaltar que la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la protección de derechos colectivos que están siendo vulnerados o*

[4] Consejo de Estado, Sentencia 01834 (AP) de 04/07/15.
[5] Sección Primera, sentencia del 18 de febrero de 2010, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, expediente No. 25000-23-24-000-2004-01094-00(AP).

> *amenazadas. Pues es necesario que las entidades públicas realicen o adelanten las gestiones necesarias e indispensables para que dentro de un plazo razonable sin dilaciones injustificadas se materialice la protección de tales derechos."*

De igual manera la alta Corporación puntualizó:[6]

> *"Tampoco resultan de recibo los argumentos de orden económico para justificar la omisión de las demandadas, pues se ha sostenido de manera reiterada que frente a la acreditada vulneración de derechos colectivos lo procedente es acometer de manera eficaz y sin dilaciones injustificadas todas las gestiones necesarias para prever y lograr los recursos indispensables a fin de realizar las labores que lleguen a conjurar su afectación.".*

Así las cosas, no existe duda para el Despacho que a las entidades territoriales, como unidad fundamental de la división político – administrativa del Estado, les corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley y llevar a cabo las obras que demande el progreso local, ordenando a su vez el desarrollo de su territorio y cumplir con las demás funciones asignadas por la Constitución y la Ley, de allí, que los Municipios sean competentes para la conservación, protección, habilitación, construcción, reconstrucciones, expansión, mantenimiento y pavimentación de las zonas de uso público destinadas a la movilidad.

7.7. Lo probado en el proceso.

De conformidad con el material probatorio recaudado dentro del presente proceso se acredita lo siguiente:

1. Mediante escrito radicado el 05 de agosto de 2010 ante la Secretaría de Tránsito y Transportes de Neiva, el actor coadyuvado por miembros de su comunidad, solicitó *"…la señalización y demarcación y vía peatonal de la vía que esta ubicada en la calle 12 entre Cra. 22 y 23 del barrio 20 de Julio, ya que este sitio es supremamente peligroso porque hay vías alternas. Una la entrada para el 7 de agosto, y Vergel. Segunda subida a Monserrate y demás barrios hasta ir a las Palmas. Tercera la vía principal de la entrada de los vehículos pesados de Empresas Públicas por el barrio Las Colinas. / El motivo es que ya llevamos en este sitio 5 muertos y una cantidad de heridos por la falta de señalización."* (f. 5-6, cuad. 1, exp. físico).

2. En respuesta a dicha petición la referida dependencia municipal, mediante oficio del 19 de agosto de 2010 manifestó al peticionario que *"La Unidad de Seguridad Vial, Sección Señalización y Semaforización de la Secretaría de Tránsito Municipal, comedidamente le comunican que ha quedado incluido en el plan se señalización de vías, la demarcación de la calle 12 entre carrera 22 y 23 del barrio 20 de julio. / Por lo anterior, se realizarán los diferentes trabajos en este sector de conformidad con el cronograma de actividades para la señalización de vías en esta ciudad."* (f. 4, cuad. 1, exp. físico).

3. Con las siguientes escrituras públicas de compraventa, escrituras de construcción de mejoras y/o folios de matrículas inmobiliarias,

[6] Sección Primera, sentencia del 18 de marzo de 2010, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, expediente No. 15001-23-31-000-2004-00307-01(AP).

allegadas por algunos de los vinculados, se acredita la propiedad y/o posesión de éstos, respecto de las siguientes viviendas ubicadas en las márgenes de la vía objeto de la presente acción:

Propietario y/o poseedor	**Ubicación del inmueble**	**Escritura Pública No.**	**Folio**
Ma. Luz Bocanegra	calle 12 entre carreras 22 y 23	523 / 18-03-83	110-120, C. 1
Susana Góngora	Calle 12 Nº 23-88	1506 / 11-07-96	F. 134-135, C. 1
Leonardo Joven Tamayo	calle 12 Nº 23-78	2840 / 03-10-94	f. 148-153, C. 1
Nubia Cortes Rojas y/o Lina Marcela Herreño[7]	calle 12 N 23-78 de Neiva	2840 / 03-10-94 y, 1809 / 03-09-2010 (respectivamente)	F. 148-153, C. 1 y, F. 278- 279, C. 2 (respectivamente)
Miguel Ángel Sierra Polanía	Calle 12 Nº 23-107	3169 / 20-08-93	F. 169-185, C. 1
Herminia Flórez	Calle 11 Nº 23-25	897 / 12-06-65 y 2262 / 28-06-94	F. 211-213, C. 2
Rosalba Sierra Polanía	Lote ubicado en el barrio Monserrate	1993/ 26-09-67	F. 226-229, C. 2

4. Mediante oficio SMSEV 2015-2019 del 30 de diciembre de 2019 emitido por la Unidad de Seguridad Vial del Municipio de Neiva (f. 466-467, cuad. 3, exp. físico), se informa que durante el período comprendido entre 2013 y 2015 se registran los siguientes accidentes de tránsito en el tramo de vía objeto de la presente acción, con los detalles que se reportan en el siguiente cuadro, sin que en sus bases de datos obren registros de más siniestros viales en dicho sector:

		SERV. PUBLIC			**MOTOS**		**VEHICULO**		**VICTIMA**			**VICTIMA**						
ÍTEM	**HECHOS**	**TAXI**	**M/BUS**	**C/NETA**	**PARTICULAR**	**OFICIAL**	**PARTICULAR**	**OFICIAL**	**PEATON**	**C/OCUPANTE**	**BICILETA**	**F**	**M**	**LUGAR / HECHOS**	**HORA / HECHOS**			
DAÑOS	4/01/2013	1					1						2	CALLE 12 CARRERA 22A-23	1	0	2	3
DAÑOS	12/12/2013		1				1						2	CARRERA 22 CALLE 12	0	5	4	5
HERIDOS	20/07/2013				2								1	CALLE 12 CARRERA 22A-23	1	9	0	4
HERIDOS	24/10/2013	1									1		2	CALLE 12 CARRERA 22A-05	0	9	0	4
HERIDOS	14/11/2013				1							1	2	CALLE 12 CARRERA 22	1	3	5	0

[7] Respecto de la vinculada Nubia Cortes Rojas, se precisa que posteriormente fie desvinculada del proceso y reemplazada por la señora Lina Marcela Herreño por ser ésta la reciente propietaria del predio ubicado en la calle 12 N 23-78 de Neiva.

HERIDOS	9/02/2014						1		1			1		CALLE 12 CARRERA 22	1	7	2	2
HERIDOS	11/06/2014	1									1		1	CARRERA 22 - CALLE 12	2	2	0	5
HERIDOS	30/07/2014				2								1	CARRERA 22 - CALLE 12	1	9	5	8
HERIDOS	15/08/2014						2					1	1	CALLE 12 CARRERA 22	1	6	2	0
HERIDOS	15/08/2014						2					1	1	CALLE 12 CARRERA 22	1	6	2	0
DAÑOS	29/04/2015						2						2	CARRERA 22 - CALLE 12	0	8	1	1
DAÑOS	27/11/2015	1					1						2	CALLE 12 CARRERA 23B-19	1	8	1	0

Adicionalmente, se informa que no se cuenta con estudios de viabilidad para instalación de semáforo para el sector referido.

5. Mediante oficio 0676 del 26 de febrero de 2020 de la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Municipal de Neiva (f. 573-582, cuad. 3, exp. físico), se informa que en el sector ubicado en la calle 12 entre carreras 22 a la 23 del barrio Monserrate de Neiva, se pudo identificar que hay viviendas que se encuentran ocupando espacio público, lo cual se ha dado porque la topografía del terreno ha llevado a la necesidad de que los habitantes construyan obras escalonadas y otras para garantizar la estabilidad del terreno y dar seguridad a las familias del sector, así como para facilitar el acceso a las viviendas (rampas y escaleras en concreto). Así mismo se informa que en ese sector sobre el margen derecho costado norte de la calle 12 se pudo identificar el predio de propiedad de Faro Ltda., quien no ha realizado urbanismo al lote, por lo que no cuenta con andenes y para ser construidos por la Administración se debe contar con la cesión del espacio por su propietario, misma situación que ocurre con otro predio ubicado sobre la margen derecho costado norte calle 12 cuyo propietario se desconoce.

   Asimismo, refiere que la oferta de vivienda en el sector se desarrolló a partir de la compra de lotes, por lo que en su gran mayoría no cumplen no normas urbanísticas y éstas no se pueden exigir debido a que para el momento que el sector se consolidó no se había expedido el instrumento que localmente hiciera exigibles tales normas, como tampoco se encontraba vigente el plan de ordenamiento territorial el cual se vino a expedir con posterioridad.

   Agrega que se pudo identificar la congestión vehicular y peatonal que se presenta en el sector, por lo que la Secretaría considera que la recuperación de espacio público *"se puede lograr a través de un planteamiento urbanístico reduciendo la calzada existente para incorporar el área del andén, desde luego que se replantearía la propuesta de modificar el sentido de la movilidad vehicular, dicho planteamiento tendría el objetivo de no desarrollar obras que posiblemente podrían desestabilizar el terreno y las viviendas generando unos costos muy altos. Dicho planteamiento debe quedar soportado mediante un estudio de tráfico y una coordinación entre las entidades de la Secretaría de Movilidad, Infraestructuras y Vías y Planeación Municipal."*

   Finalmente expone que la congestión vial en las intersecciones del sector mencionado se puede solucionar con señalización vertical y

horizontal y no con un sistema de semaforización, y en cuanto a la solicitud de instalación de un puente peatonal expone que sería inútil por cuanto no existe sentido de pertenencia de la ciudadanía para su utilización y funcionalidad, además que su eventual instalación implicaría compra de predios para lograr una funcionalidad total, planteamiento que también debe quedar soportado en estudio de tráfico.

A dicho informe se anexa material fotográfico que efectivamente da cuenta de la falta de adherencia a las normas de urbanismo, situación que es visible a partir de la observación de rejas ubicadas sobre los andenes, rampas que se proyectan desde las viviendas hasta la calzada, con andenes escalonados, haciendo que se pierda la continuidad del andén. También se observa que se trata de un sector con terreno en pendiente, en donde la calzada que lo recorre no cuenta con señalización de tránsito vertical u horizontal, en las intersecciones tampoco se observa señales de tránsito como pares, y tampoco se evidencian reductores de velocidad, la calzada que recorre la calle 12 tampoco cuenta con demarcación sobre el pavimento.

6. Mediante oficio de radicado 2021CS009054-2 del 25 de febrero de 2021, complementado mediante comunicación del 26 de abril de 2021, se rinde dictamen por parte del Profesional Universitario (ingeniero civil) de la Secretaría de Vías e Infraestructura de la Gobernación del Huila (doc. 17 y 26, exp. Electrónico), con el cual se responde el cuestionario formulado por el Despacho, en los siguientes términos:

   - En cuanto a la pregunta *"Cuáles son los principales problemas relacionados con la movilidad urbana en el sector objeto del presente proceso, esto es, el sector ubicado sobre la calle 12 entre carreras 22 y 23 del barrio Veinte de Julio – "Subida a Monserrate"*, en el escrito de complementación se precisa que son la carencia de andenes peatonales y de iluminación, además de la concurrencia de vehículos en horas pico.

   - Sobre el interrogante referente a indicar cuál es la categoría de la vía en el sector referido, precisó que *"según el POT corresponde a una vía de perfil vial V- 3 , la cual está en los planos FU-09 perfiles viales, acorde al acuerdo 026 de 2019, del plan de ordenamiento territorial de Neiva . Adjunto perfil VIAL v-3"*.

     Seguidamente, expuso *"Una vez consultada la normatividad vigente, y acorde a la información suministrada por el Arquitecto Douglas Romero, de Planeación Municipal, se observa que el Municipio de Neiva, cuenta con un proyecto a desarrollar para solucionar el problema que se presenta, el cual está bien claro y a lo cual me permito hacer referencia: Se continuaría con la canalización de la Avenida la Toma siguiendo los parámetros de diseño, los cuales están consignados en planos , y lo cual constituye una herramienta importante a seguir, en el sector anterior a la subida de la Calle 12 con carrera 21 y 22, precisamente donde pasa la Quebrada la toma, se incluye un viaducto, significaría que parte de la subida a Monserrate sería un viaducto, y posterior se incluiría una vía de*

Perfil V-3, que para efectos de cumplir la norma tendría 16 metros de ancho, y que incluye andenes a cada lado de 1 metro."

Seguidamente expone que la vía no presenta demarcación, tampoco se observa señalización, no cuenta con semáforos y no presenta glorietas o rotondas, y agrega que la vía no cuenta con andenes definidos, opinando que para solucionar esa situación se requeriría de compra de viviendas por parte del Municipio de Neiva y la implementación del plan de ordenamiento territorial en dicha zona.

7. Contradicción del dictamen. El anterior dictamen fue sometido a contradicción en audiencia de pruebas (Doc. 37, exp. electrónico). En la audiencia señaló el perito que la información aportada en la experticia tiene como soporte una visita de reconocimiento inicialmente con apoyo de otro ingeniero de la Gobernación del Huila, y luego, le fue facilitada información por un arquitecto de Planeación Municipal quien le entregó los planos que reflejan los perfiles viales de la ciudad, los cuales fueron anexados al dictamen. En la audiencia refirió que según el POT la vía de marras debería ser de la categoría señalada en el dictamen, pero refirió no contar con las medidas exactas, exponiendo que recuerda que no tiene más de 10 metros. Seguidamente hizo exposiciones sobre los puntos álgidos que en su opinión requerirían de soluciones con obras definitivas, tal vez a largo plazo, sobre la movilidad. Por otro lado, opinó que un semáforo en el sector no sería una solución definitiva, e insiste que la solución a la problemática es continuar con el POT de Neiva que tenía contemplado la extensión del viaducto que viene desde la Av. La Toma hacia el sector de Monserrate.

   Dicho dictamen fue objetado por el Municipio de Neiva (minuto 00:32:00 del Audio contentivo de la audiencia de pruebas - Doc. 38, exp. electrónico), en lo que respecta a la alternativa de solución sugerida en el dictamen, pues refiere que dicha alternativa es inviable, por las siguientes razones: 1) Lo manifestado por el perito solo está en anteproyectos; 2) No cuenta con proyecto aprobado; 3) No está incluido en el POT, contrario a lo indicado por el perito; 4) No se encuentra inscrita en ninguno de los bancos de proyectos; 5) La propuesta indicada por el perito no permite obtener una solución inmediata a la problemática pues ello corresponde a una obra de una envergadura supremamente grande, que requiere una inversión superior a setenta mil millones de pesos; 6) Tampoco se cuenta con un estudio técnico para obtener una solución definitiva al sector de la acción popular; 7) Se echa de menos en el dictamen alternativas adicionales de solución; 8) El tramo de la calle 12 entre carreras 17 y 29, lo cual incluye el tramo indicado en la demanda, se encuentra incluido en el documento CONPES 3756 para su rehabilitación vial lo cual contempla andenes, ciclorutas, terminación de calzadas, puentes en la medida de lo necesario, lo cual ya está contemplado dentro de los trabajos a desarrollar mediante el SETP, y que es más amplio a lo que se pide en la acción popular.

   Como soporte de la objeción la apoderada del Municipio de Neiva trajo al proceso los testimonios de los profesionales adscritos a la

administración municipal, los cuales rindieron declaración como testigos técnicos para probar la objeción.

El primer testigo técnico, señor Helman González García, de profesión arquitecto, adscrito al Departamento de Planeación Municipal, manifestó que la solución sugerida por el perito no es una solución inmediata para resolver la problemática de la acción popular, que sería de muy largo plazo y por fases, lo cual debe ser escalado al nivel nacional para que sea viable, habría que comprar predios, entre otras cosas. Agrega que lo indicado por el perito como alternativa de solución simplemente está en anteproyectos. Como soluciones alternas el testigo señaló que sería adecuado replantear el sentido del tráfico en la vía señalada en la demanda, o pensar la posibilidad de otro tramo, pues de recuperar el espacio público para garantizar los andenes, habría la necesidad de disminuir la calzada, lo cual requiere estudios profundos. Por otro lado resaltó que sí es notoria la falta de señalización, y en cuanto al puente peatonal en el sector, refirió que las características del terreno y el espacio disponible hacen inviable su construcción. Agregó que el tramo de la calle 12 entre carreras 17 y 29 está incluido en el documento CONPES 3756 para su rehabilitación vial pero ya depende del SETP que lo implemente pues está a su cargo.

El segundo testigo, señor Douglas Alfonso Romero Sánchez, de profesión arquitecto, adscrito al Departamento de Planeación Municipal de Neiva, señaló que la solución que plantea el perito, sobre la extensión del viaducto de la Av. La Toma, no es una solución viable pues no está contemplado dentro del POT ya que ello simplemente está a nivel anteproyecto, y que tal vez, ello se contemple en un futuro POT. Refiere que de hacerse un proyecto de la envergadura sugerida por el perito, se llevaría a cabo en al menos tres o cuatro administraciones, tendría que desarrollarse por etapas, y tendría un costo alrededor de ochenta mil millones de pesos. Agregó que una solución realizable para la problemática podría ser la construcción de sardineles, lo cual estaría a cargo del Setp dentro de su función de recuperación vial, y se estudie la posibilidad con Movilidad de dejar la vía en un solo sentido, planteando otra vía alterna como vía de retorno. También señaló que en el sector no resulta viable semáforo ni puente peatonal, tal vez a futuro cuando se resuelvan las intersecciones, explicando que un semáforo quitaría velocidad necesaria a los vehículos que suben la vía. Y en cuanto a un puente peatonal señaló que de instalarse, solo podría hacerse en la parte baja y ello no resolvería la problemática.

En este punto el Despacho decide acoger la objeción parcial formulada por el MUNICIPIO DE NEIVA, en lo que respecta a la alternativa de solución planteada por el perito del Departamento del Huila, pues de una parte, desborda la problemática planteada en la acción popular ya que resulta evidente que la extensión o ampliación del viaducto la Av. La Toma es una obra tendiente a mejorar la movilidad de manera general en la ciudad de Neiva, tal como se desprende de lo sostenido por el Municipio, sus testigos técnicos, y los planos de tal proyecto allegados por el mismo perito, cuando lo requerido en este caso es conocer las medidas concretas para

disminuir el supuesto o presunto riesgo o peligro de movilidad generado en el sector ubicado en la calle 12 entre carreras 22 y 23 y no en la ciudad en general. Y de otra parte, el dictamen aludido no viene acompañado de documentación técnica que evidencie las afirmaciones del perito, ya que como lo certifica el Municipio a través de sus funcionarios adscritos a la Secretaría de Planeación, la idea de ampliar la Av. La Toma, se encuentra apenas en nivel de anteproyectos y no está incluida en el POT vigente de Neiva. Por ello considera el Juzgado que no existe claridad de si la propuesta del perito es la que permite dar solución de manera más pronta a la problemática, aunado a que ello implicaría una inversión que no ha sido prevista presupuestalmente en el ordenamiento territorial del Municipio, y de tomarse la decisión de adelantarse una obra de tal magnitud, probablemente conllevaría a la necesidad de financiación con recursos de la Nación, sin que ésta haya sido vinculada al proceso. Únicamente se cuenta dentro de los anexos del dictamen con mapas de la ciudad de Neiva (págs. 253-254, Doc. 18, exp. electrónico), los cuales no soportan las afirmaciones indicadas por el perito tales como que el proyecto de extensión sea la única medida posible para solucionar la problemática de marras, como tampoco dichos mapas en sí mismos indican los principales problemas que presenta la vía atrás aludida.

En el mismo sentido, se aporta con la pericia el Acuerdo 026 de 2009 expedido por el Concejo de Neiva (págs. 2-252, Doc. 18, exp. electrónico), relativo al plan de ordenamiento territorial de la ciudad, el cual en su articulado no menciona que el viaducto que empieza en la Av. La Toma deba llegar hasta el sector conocido como Monserrate, pero si ello fuera así, sería más una situación objeto de acción de cumplimiento, que en sí mismo, no necesariamente implicaría su falta de implementación en vulneración de derechos e intereses colectivos.

Por lo tanto, de la falta de soportes del dictamen surge una falla en el dictamen de tal importancia, que impide dar credibilidad a las afirmaciones del perito en punto cuanto al punto objetado, pues valga decir además que, sin bien éste refirió que realizó una visita técnica al sector de la acción popular, de ésta no se dejó el soporte técnico que suele elaborarse para este tipo de conceptos (material fotográfico, representaciones gráficas del sector, con sus mediciones, análisis de documentación que permita sostener la viabilidad de las propuestas, etc.).

7.8. El fondo del asunto.

En el caso sub examine la parte actora, en ejercicio de la acción popular, demandó al MUNICIPIO DE NEIVA a efectos de que se protejan los derechos e intereses colectivos de los habitantes del sector de esta ciudad conocido como Monserrate, sobre la vía de la calle 12 entre carreras 22 y 23, y para ello, pretende concretamente: **1)** La demarcación, señalización y construcción de vías peatonales en la vía ubicada en la calle 12 entre carrera 22 y 23 del barrio 20 de julio, previo el cumplimiento contemplado en la Ley 472 de 1998; **2)** La construcción de un puente peatonal en pro de salvaguardar los derechos de los vecinos del sector y de los transeúntes

respectivamente y; **3)** Situar en este sector un semáforo para de esta forma evitar la alta accidentalidad que se presenta en el sector.

Cabe advertir que si bien el actor popular como fundamentos de derecho citó los incisos a, g, h, j y l del artículo 4 Ley 472 de 1998, los cuales contienen varios derechos e intereses colectivos tutelables, el Juzgado, a partir de la lectura integral de la demanda, considera que el presente caso debe centrarse en el derecho colectivo consagrado en el literal g, relativo a la *"La seguridad y salubridad públicas"*, como quiera que se entiende de la demanda que el actor pretende, más allá de las peticiones concretas, que se tomen las acciones que permitan disminuir la peligrosidad vial y así garantizar el derecho a la seguridad de los habitantes del sector, pues desde la reclamación administrativa previa a la formulación de la presente acción, el actor popular alude a la "alta accidentalidad" en el sector , la que en su concepto se presenta por la falta de señalización. Demarcación, vía peatonal, entre otros, al punto de señalar que "*ya llevamos en este sitio 5 muertos y una cantidad de heridos por la falta de señalización.".*

Por lo tanto, para el Despacho es claro que se debe centrar el análisis en establecer primero, si en el sector aducido por el actor popular se presenta alta accidentalidad, a razón de un accidente diario como lo afirma en la demanda, y de ser ello así, establecer el nexo de causalidad o grado de incidencia que la falta de señalización, de demarcación y de vías peatonales tiene sobre dicha problemática, para finalmente, establecer las medidas necesarias para conjurar la vulneración del derecho colectivo a la seguridad pública, en este caso, por la inseguridad vial denunciada.

Al respecto, debe señalarse preliminarmente, que el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, establece para el actor popular la obligación de probar el supuesto de hecho del derecho que se persigue, normativa que opera en materia de acciones populares, pues la naturaleza de ésta no libera a quien la ejerce de cumplir o suplir sus obligaciones procesales; aspecto sobre el cual, ha sido reiterada la jurisprudencia en señalar que conforme al precepto citado, dicha carga incumbe al actor (Sentencia del H. Consejo de Estado del 18 de abril de 2007, siendo Consejero Ponente el Dr. Rafael Ostau de Lafot Pianeta Rad. 41001-23-31-000-2004-00425-01(AP)[8].

En el caso de autos, analizadas en su conjunto las pruebas allegadas al expediente, concluye el Despacho que el actor no aporta prueba de su afirmación sobre la alta peligrosidad vial en el sector por él señalado, pues solamente allega una copia informal aparentemente del informativo La Nación (f. 7, C. 1), en donde si bien se relata que allí se han presentado accidentes de tránsito por falta de demarcación y señalización, ello simplemente es una nota periodística que no cuenta con la virtualidad de certificar los acontecimientos o hechos allí registrados. Además, no se puede tener certeza del momento de las imágenes que allí se insertan y que podría

[8] *"Sobre la carga de la prueba en acciones populares, esta Corporación ha señalado que: "...la Sala considera importante anotar, que la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba."*

pensarse que corresponden al sector, pero el recorte de periódico ni siquiera indica la fecha de su publicación.

En relación con la valoración de los recortes de prensa o periódicos la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, señaló: *"(…) la publicación periodística que realice cualquiera de los medios de comunicación puede ser considerada prueba documental. Sin embargo, en principio solo representa valor secundario de acreditación del hecho en tanto por sí sola, únicamente demuestra el registro mediático de los hechos. Carece de la entidad suficiente para probar en sí misma la existencia y veracidad de la situación que narra y/o describe. Su eficacia como plena prueba depende de su conexidad y su coincidencia con otros elementos probatorios que obren en el expediente. Por tanto, individual e independientemente considerada no puede constituir el único sustento de la decisión del juez.* ***(…)***[9]

Ahora, a petición del *curador ad litem* de FARO LTDA., el Despacho decretó como prueba que la Secretaría de Tránsito Municipal allegara la información que permitiera establecer hechos concretos en el sector delimitado por el actor popular, frente a lo cual la Unidad de Seguridad Vial de dicha Secretaría, mediante oficio Nº SMSEV 2015-2019 del 30 de diciembre de 2019, indicó que solo contaba con información sobre siniestros viales ocurridos del 2013 al 2015 en el sector calle 12 entre carreras 22 y 23, aportando la sucinta estadística relacionada en el acápite anterior. De ésta se desprende que en el año de 2013 hubo 09 accidentes de tránsito dejando daños y 05 heridos; que en el 2014 hubo 10 accidentes de tránsito dejando 04 heridos; que en el 2015 hubo 04 accidentes de tránsito dejando únicamente daños. Asimismo, se desprende que dichos eventos viales ocurrieron con independencia de la hora, pues según la información aportada, tuvieron lugar en diferentes horas del día, entre las 05:45 y las 22:05 horas.

De lo anterior, se concluye que en efecto se acreditó la ocurrencia de siniestros viales entre los años 2013 a 2015, mas no en el 2010 en que se presentó la acción popular, y adicionalmente, de dicha información no es calificar como de "alta peligrosidad" dicha vía por el señalado número de siniestros presentados, pues la información es solamente estadística y no cuenta con un concepto de una autoridad de vías o de una entidad especializada que contextualice tal índice de accidentalidad y otorgue una calificación de acuerdo a la media nacional o local para un sector con las características concretas de la calle 12 entre carreras 22 y 23 de Neiva. Es más, la información que se aporta se limita a señalar los accidentes presentados, si hubo heridos y sus sexos, si se trató de un incidente en donde solo hubo daños, así como la ubicación y hora en que ocurrió, pero no refiere las condiciones particulares de ningún siniestro y su respectivo soporte documental que permita, a partir de las reglas de la experiencia, inferir que se trató de un accidente que ocurrió precisamente por las condiciones del sector y no por la propia imprudencia del causante del mismo o de la propia víctima, es decir, de un factor de peligrosidad intrínseco a la malla vial.

[9] Consejo de Estado – Sección Tercera – Sala Plena, sentencia de unificación del 28 de agosto de 2013, C. P. Dr. Enrique Gil Botero, Radicación número: 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022).

Por otra parte, de la misma contestación de la demanda presentada por algunos de los propietarios vinculados por pasiva, se acepta sutilmente ocupación de espacio público a través de sus predios, y asimismo, mediante oficio 0676 del 26 de febrero de 2020 de la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Municipal de Neiva se informó que en ese sector se pudo identificar la ocupación de espacio público por algunas viviendas. Sin embargo, adviértase que esa sola ocupación no tiene nexo de causalidad con la eventualidad accidentalidad que se haya podido presentar, pues tenía que demostrarse que si hubo víctimas transeúntes, lo fue con prescindencia de su imprudencia, puesto que víctimas peatonales se pueden presentar incluso en sectores que cumplan con toda la señalización vial y con áreas adecuadas para la movilidad peatonal, pero le correspondía al actor popular demostrar esa situación, lo cual, ni fue el enfoque de la demanda, y mucho menos ello se prueba.

Sobre este punto resulta pertinente recordar que a pesar de que el juez de la acción popular cuenta con facultades *ultra petita* y *extra petita*, ello debe acontecer necesariamente en congruencia con los hechos que se encuentre demostrados[10], pero cabe advertir que no se evidencia que para proteger el derecho a la seguridad pública contenido en el literal g) del Art. 4º de la Ley 472 de 1998, se haga imprescindible tutelar el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público contenido en el literal d) ibídem.

De tal suerte que, más allá de que ni siquiera se haya pedido protección al derecho al goce al espacio público, ni se hayan presentado argumentos tendientes a dilucidar la viabilidad de su tutela, estima el Juzgado que las circunstancias fácticas probadas no permiten una orden directa a la administración municipal para que adopte las medidas que permitan conjurar una eventual vulneración a dicho interés colectivo, porque como se desprende de los mismos títulos de propiedad que algunos vinculados acreditaron o como se afirmara en el ya referido oficio 0676 del 26 de febrero de 2020, se trata de un sector consolidado antes de la entrada en vigencia de las normas urbanísticas y sobre ordenamiento territorial en la ciudad.

En efecto, podemos ver que hay predios cuya antigüedad probada data de 1965 (Herminia Flórez), y otros en donde su transferencia de propiedad más reciente se ha dado en septiembre de 2010, pero, su anterior propietaria lo había adquirido en octubre de 1994 (respectivamente, Nubia Cortés Rojas y Lina Marcela Herreño), lo cual permite afirmar, tal como se dijo por algunos de los vinculados al proceso y por el mismo MUNICIPIO DE NEIVA, el sector de marras se consolidó antes de que les fuera exigibles normas de urbanismo como de ordenamiento territorial.

Al respecto, debe decirse que de vieja data la normativa colombiana establece normas sobre el ordenamiento territorial la cual prevé mecanismos tendientes a hacer prevalecer el goce del espacio público, ubicando en los alcaldes la competencia de adelantar las acciones administrativas para tales efectos, tal como se puede observar en la Ley 9 de 1989 y luego en la Ley 388 de 1997, disposiciones que se evidencian reglamentadas por el Decreto 879 de 1998 *"por el cual se reglamentan las*

[10] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ, Bogotá, D.C., providencia del dieciséis (16) de mayo de dos mil siete (2007), Radicación número: 25000-23-25-000-2003-01252-02(AP).

disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial", y que este marco normativo se evidencia acogido por el MUNICIPIO DE NEIVA mediante el Acuerdo Nº 016 de 2000[11] y posteriormente por el Acuerdo Nº 026 de 2009, ambos expedidos por el Concejo Municipal de dicho ente territorial.

Sin embargo, también debe señalarse que como el mismo MUNICIPIO DE NEIVA lo ha venido sosteniendo tanto en la contestación en la demanda como en el oficio 0676 del 26 de febrero de 2020, la ocupación de espacio público en algunos casos ha ocurrido porque los propietarios han construido obras para dar estabilidad al terreno en que se cimentaron las viviendas debido a la topografía que allí se presenta, lo cual permite al Despacho reforzar la tesis de que la protección del espacio público desborda el objeto de la presente acción popular y, en todo, caso, la empresa de recuperar el espacio que haya sido ocupado, bien sea para garantizar andenes o recuperar calzada, requerirá de medidas policivas en casos precisos, pero sobre todo de medidas de urbanismo en cooperación con los propietarios y poseedores de los respectivos predios, incluso respecto del que no pudo ser posible identificar su dueño según se informó en el referido oficio 0676, y así, permitir armonizar las fachadas a las normas de ordenamiento territorial y lograr las calzadas y perfiles viales acordes a la norma vigente, definiendo períodos de transición posiblemente, sin que las viviendas pierdan la estabilidad y se vea eventualmente el Municipio avocado a incurrir en responsabilidad por posibles perjuicios y vulneración de derechos fundamentales, como la vivienda digna.

Cabe precisar que aunque la concepción de desarrollo y progreso social exige que toda vía sea adecuada en la mejor manera para el transporte vehicular y peatonal, como también que brinde seguridad para quienes por ella transitan, no puede desconocerse que toda obra pública, como las que solicita el demandante, debe consultar también los principios de planeación y priorización de las necesidades sociales, en concordancia con los principios de uso racional de los recursos económicos y presupuestales.

Pero pese a todo lo anterior, a que el actor popular no demuestra con suficiencia la alta peligrosidad derivada de la movilidad en la calle 12 entre carreras 22 y 23 de esta ciudad, el Juzgado observa que existen circunstancias que hacen presumir el acrecentamiento del riesgo, de forma innecesaria y además superable.

Esa afirmación se permite a partir de la evidencia allegada al proceso, principalmente de los datos certificados mediante oficio 0676 del 26 de febrero de 2020 de la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Municipal de Neiva, en donde se resalta que el sector referido cuenta con una vía en pendiente dada la particular topografía y la existencia de construcciones escalonadas por la misma topografía, a lo cual se suma, según se constata con el material fotográfico anexo a dicho informe, que no se observa que en la calzada que recorre dicho sector se cuente con señales de tránsito vertical u horizontal ni sobre la calle 12 ni en las intersecciones.

Sobre la necesidad de señalización, conviene poner de presente que el *"Manual de Señalización Vial – Dispositivos uniformes para la regulación del*

[11] https://fdocuments.ec/reader/full/acuerdo-016-2000

tránsito en calles, carreteras y ciclorutas de Colombia 2015" expedido por el Ministerio de Transporte Nacional[12], establece:

> *"El propósito fundamental de este documento técnico es lograr, mediante el fiel cumplimiento de las normas que contiene, una completa uniformidad de la señalización vial en todo el territorio nacional. Para ello, además de entregar las especificaciones de cada elemento de señalización, ya sean señales verticales u horizontales, semáforos, balizas u otros, se consignan los criterios técnicos que permiten conocer cuáles, cuándo, dónde y cómo éstas deben ser instaladas.*
>
> *Lo anterior facilita sustancialmente el conocimiento de dichas normas por parte de los actores directos del tránsito y de los responsables de la proyección y construcción de elementos de señalización, de su instalación y mantenimiento, disminuyendo así los riesgos de accidentes de tránsito. Con el fin de asegurar una amplia cobertura de cada uno de los temas que tienen relación con la señalización vial, y a la vez facilitar el acceso y uso de la información contiene a los diversos grupos de usuarios del mismo."*

De lo anterior se puede afirmar que las vías en donde exista tránsito vehicular debe contarse con señalización de tránsito, y asimismo se puede colegir que la falta de proyección y construcción de elementos de señalización, de su instalación y mantenimiento, conlleva a disminuir los riesgos de accidentes de tránsito, lo que debe traducirse necesariamente en que las omisiones de las autoridades en ese sentido tienden a incrementar el riesgo vial, de manera innecesaria, como quiera que la conducción de automotores es *per se* una actividad peligrosa.

Bajo tales reflexiones, este Despacho estima necesario que el sector delimitado en la demanda, debe cumplir por lo menos, con la señalización de tránsito que permita mejorar las condiciones de seguridad tanto para los peatones como para los conductores mismos, máxime si se tiene en cuenta que se trata de una vía en pendiente, que precisa de establecer límites de velocidad que insten a los conductores de presentar un comportamiento adecuado al sector, como también establecer señales de pare o reductores de velocidad que permitan a los vehículos que circulan por las vías que no tienen prelación y que desembocan o se conectan a la vía principal, ingresar de manera segura a la misma, además de indicar la demarcación vial con los materiales reglamentarios que permitan una mayor visibilidad de la calzada en condiciones de poca luminosidad, la que además es de gran afluencia vehicular no solo por lo señalado por el perito ingeniero civil de la Gobernación del Huila en su oficio de radicado 2021CS009054-2 del 25 de febrero de 2021, sino por lo aceptado por el MUNICIPIO DE NEIVA al contestar la demanda y ello se puede constatar en el material fotográfico anexo al oficio, del cual se observa que la calle 12 presenta varias intersecciones que nutren el flujo vehicular que es de doble sentido.

En ese orden, es patente que en el sector de la calle 12 entre carreras 22 y 23 de Neiva se requiere de la señalización y demarcación vial, situación que permitiría conjurar la vulneración al derecho colectivo a la seguridad pública, medida ésta con la que el MUNICIPIO se encuentra de acuerdo tal como se afirma en la contestación a la demanda y se sugiere como solución a la problemática por parte de sus testigos técnicos traídos para sustentar la objeción al dictamen.

[12] https://www.mintransporte.gov.co/documentos/29/manuales-de-senalizacion-vial/

Por el contrario, no resulta evidente que para conjurar de manera inmediata la vulneración al derecho a la seguridad pública en cuanto a la seguridad en la movilidad, se requiera la instalación de semáforos o de puentes peatonales, en ello coincide la parte accionada así como el perito del Departamento del Huila, pues de una parte, resulta creíble que un semáforo en una vía como la verificada en este proceso, podría conllevar a que los vehículos no contaran con el suficiente impulso para subir la vía que es pendiente, y por otra parte, menos se evidencia que un puente peatonal sea la solución definitiva a la problemática planteada en la demanda, pues no está demostrado que la vía de marras presente alta accidentalidad que amerite si quiera formular un estudio técnico tendiente a establecer la viabilidad de su instalación. Sin embargo, es de obviedad decir que si el ente territorial dentro del ordenamiento territorial futuro o en acciones ejecutivas decide instalación de semáforo y puente peatonal en el sector de marras, además de adecuar el perfil vial a las normas de ordenamiento territorial vigentes, no puede oponer reparo este Juzgado pues ello está dentro de las competencias del ente territorial a través del Plan de Tránsito y Transporte como se refiere en el *"CAPITULO IX PLAN DE TRANSITO Y TRANSPORTE"* del Acuerdo 026 de 2009 que ajustó el actual plan de ordenamiento territorial de la localidad.

Son las anteriores precisiones las que llevan al Juzgado a desestimar las excepciones formuladas por las accionadas, que se encontraban encaminadas a señalar la inexistencia de vulneración de derechos colectivos y la falta de prueba para afirmarlo, pues como quedó visto, se encontró en el caso concreto que se vulnera a la comunidad que transita por el sector ubicado en la calle 12 entre carreras 22 y 23 de Neiva, el derecho colectivo a la seguridad pública, expresamente consagrado en el literal g) del Art. 4º de la Ley 472 de 1998.

Finalmente, en orden a establecer la carga obligacional, esto es, la entidad a la que le correspondería cumplir el fallo, que de paso tiene que ver con el estudio de la falta de legitimación por pasiva alegada por Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva S.A.S. - SETP Transfederal S.A.S., se pone de presente que basados en el documento CONPES 3756, el MUNICIPIO DE NEIVA afirma que la intervención de la calle 12 entre carreras 22 y 23 correspondería al SETP, y éste a su vez, dice que dicho tramo no cuenta con los criterios de priorización definidos por la Junta Directiva de la sociedad y por ende dicha obligación estaría a cargo del ente territorial.

Por parte del MUNICIPIO DE NEIVA se contó con el testimonio de la señora Nelly Jaramillo Botero rendido en audiencia de pruebas (f. 585-588, exp. físico), quien manifestó ser ingeniera civil, empleada como profesional universitaria en la Secretaría de Infraestructura de la Alcaldía de Neiva, refirió que la vía señalada en el presente caso *"según un documento CONPES"* se encuentra contemplada en el SETP pues tiene tráfico de buses de servicio público, y en caso de que la vía vaya a ser intervenida por el SETP, éste se encargaría de adecuar las vías, construir andenes, etc.

Por parte del SETP, se tiene que mediante oficio del 19 de junio de 2019 suscrito por el señor Faiber Sandoval Cumbe como ingeniero de apoyo

técnico de dicha entidad y dirigido a la Secretaría Jurídica del Municipio de Neiva (f. 439-440, exp. físico), se señaló:

"En respuesta al requerimiento presentado a esta entidad, el SETP TRANSFEDERAL S.A.S. se permite informar:

1. *La sección vial de la Calle 12 entre Carrera 23 y Carrera 24 del barrio Monserrate, es un tramo incluido dentro del capítulo de rehabilitación vial del CONPES 3756 Numeral -Calle 12 entre Carrera 17 y Carrera 29-, es decir, cumple con la primera de las condiciones para ser incluido dentro de la priorización de intervenciones ejecutadas por esta entidad, sin embargo no cumple con todos los requisitos y exigencias desde la Junta Directiva del SETP TRANSFEDERAL S.A.S., la unidad de Movilidad Urbana Sostenible del Ministerio de Transporte y el Banco Mundial.*

2. *Dentro de los requisitos indispensables para priorizar una intervención, la entidad evalúa:*

- *En materia operacional ofrece gran demanda de atracción y generación de viajes para el transporte público.*
- *Concentra gran número de rutas del futuro sistema sobre todo el corredor vial.*
- *Estimula los modos no motorizados de transporte (incorpora andenes, ciclovias, etc.).*

Cabe resaltar que además deben surtir previamente las siguientes actividades:

- *Liberación total de la ocupación indebida del espacio público por predios, cerramientos, cubiertas, entre otros, de manera que se cumpla con el perfil vial que dispone y certifica la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Municipal.*
- *No requiere compra de predios ni mejoras.*
- *Cuenta con recursos para la intervención o presenta redes de servicios públicos en óptimas condiciones (redes de acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial, gas, eléctrica, alumbrado y datos).*
- *Cuenta con estudios y diseños de detalle a nivel FASE III.*
- *Cuenta con viabilidad por parte de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM) para realizar la tala o poda de árboles necesaria.*

3. *De acuerdo al cronograma previsto por la entidad, el SETP TRANSFEDERAL S.A.S. no contempla durante esta vigencia la suscripción de contratos de obras viables que tengan como objeto la construcción o rehabilitación de la malla vial, teniendo en cuenta que se dará inicio a la priorización de infraestructura operacional (patios, talleres, paraderos, terminales de ruta, sistema de gestión y control de flota).*

   Cabe anotar que de acuerdo a lo establecido en el convenio de cofinanciación que financia las metas y alcances de implementación del SETP de Neiva, la infraestructura vial que no se construya a través del ente gestor (SETP TRANSFEDERAL S.A.S.) ya sea por el alcance financiero de los componentes o por terminación de la vigencia del proyecto, la infraestructura restante deberá ser construida por el municipio de Neiva.

Una vez subsanados los anteriores numerales, la entidad iniciará los respectivos trámites de revisión de estudios, diseños, elaboración del plan de manejo ambiental, plan de manejo de tránsito, designación de recursos y demás procedimientos indispensables para la respectiva aprobación y viabilidad por parte del ministerio de transporte y el banco mundial.

Cabe resaltar que dentro de los alcances propuestos y presupuestados para las vigencias 2018 y 2019, el proyecto SETP Neiva no podrá ejecutar tramos viales que no estén dentro de las Fases IV, V, VI y VII, es decir que de surtirse todos los trámites requeridos, este tramo vial podrá ser intervenido a partir de los años posteriores a los nombrados anteriormente."

Adicionalmente, se tiene que el señor Faiber Sandoval Cumbe amplió información en audiencia de pruebas (f. 585-588, exp. físico), quien manifestó ser ingeniero civil con especialización en movilidad y transporte, vinculado bajo el cargo de contratista de apoyo técnico y líder del área de infraestructura del Setp Transfederal SAS. Dicho testigo además de reiterar la información suministrada a través del oficio del 19 de junio de 2019, indicó que para la rehabilitación de 27,6 km de vías, dentro del cual se encuentra el tramo de vía indicado en la acción popular, solamente se asignaron diecisiete mil millones de pesos a vigencia de 2012 que fue la fecha en que se firmó el acuerdo que financia el proyecto, rubro que ya se acabó sin que se hubiera podido intervenir todo el tramo previsto en el sistema estratégico de transporte, pues la implementación del sistema se concentró en las vías arterias de la ciudad que permitieran captar el mayor número de usuarios de transporte público. También aclaró que la intervención vial en cuanto a su adecuación y rehabilitación debe responder a las necesidades del sistema estratégico de transporte principalmente que sea apta a los nuevos buses que por allí se van a movilizar, lo cual incluye desde construcción de nuevas vías, hasta urbanismo y espacio público como andenes.

En igual medida, precisó que la manera de invertir el dinero adjudicado al SETP está establecido en documento CONPES, en donde también está claramente definido que cuando se agoten dichos recursos, corresponde al MUNICIPIO DE NEIVA efectuar las obras viales necesarias para complementar el sistema estratégico de transporte, pues el alcance del SETP es limitado en recurso y en tiempo pues su duración va hasta la vigencia del 2023.

Asimismo, fue enfático en referir que actualmente se están invirtiendo recursos únicamente en actividades operativas del transporte público, aclarando que tales recursos han sido invertidos de acuerdo al convenio de financiación suscrito entre la Nación y el Municipio de Neiva, y finalmente, señaló que el tramo vial del presente caso podrá ser intervenido en vigencias posteriores siempre que cumpla con citeriores de priorización, pero una vez se haga el cierre financiero y se verifique que quedaron recursos disponibles de otras actividades, opción que se permite a partir de lo previsto en el documento CONPES 3896 del año 2018, pues en mesas de trabajo con el Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación y el Setp, quedó definido que para las vigencias 2021, 2022 y 2023 los recursos deben estar enfocados a operación del sistema, y eventualmente, si sobran recursos, podrían ser utilizados en otras actividades.

Para el Despacho lo planteado por el SETP TRANSFEDERAL S.A.S. efectivamente se encuentra de acuerdo con lo consignado en el documento CONPES 3756 del 02 de agosto de 2013 expedido por el Consejo Nacional

de Política Económica y Social[13], por medio del cual se declaró de importancia estratégica el *"Sistema Estratégico de Transporte Público del Municipio de Neiva"* (f. 513-569, cuad. 3, exp. físico), en el cual si bien como lo sostiene el MUNICIPIO DE NEIVA, existe un aparte relativo a *"Rehabilitación de Malla Vial"*, el cual se ubica en el Anexo 3 página 2 del referido documento, en donde se señala como vía a rehabilitar la ubicada en la "Cll. 12 entre Cra. 17 y Cra. 29" (contemplando el tramo precisado en la acción popular calle 12 entre carreras 22 y 23), lo que en principio llevaría a pensar que es una obligación a cargo del Setp, no puede obviarse el hecho que los recursos asignados a dicho Sistema son limitados, tanto los aportados por el Municipio de Neiva como los aportados por la Nación en el acto de cofinanciación, en donde los recursos a 2012 por el ente territorial fueron del orden de ochenta y cinco mil millones de pesos, y por la Nación el valor de ciento sesenta y siete mil novecientos noventa y un mil millones de pesos, según allí se indica, para ser invertidos en las vigencias del 2013 al 2020 (f. 540), y tan solo se asigna un rubro de diecisiete mil novecientos setenta y cuatro mil millones para rehabilitación vial incluyendo andenes, monto que según afirma el SETP ya fueron gastados y no se cuenta con dinero actualmente para dicha actividad.

El Juzgado considera acertada la posición del SETP en cuanto los recursos deben gastarse acorde a lo previsto en el documento CONPES 3756, entendiendo que como se manifestó tanto en el oficio del 19 de junio de 2019 suscrito por el señor Faiber Sandoval Cumbe como en audiencia por dicha persona, ello obedece finalmente a lo definido en dicho Conpes como a las instrucciones recibidas por el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación, como también es cierto que el ente gestor, o sea el SETP, podrá redistribuir recursos entre componentes con cambio en el alcance del proyecto, cuando resulte que son insuficientes para la ejecución de la totalidad de los proyectos, o cuando las especificaciones técnicas del sistema cambien las necesidades de sus proyectos y se generes ahorros y déficits en uno o varios de sus componentes, caso en el cual deberá contar con el aval previo del Consejo Nacional de Política Económica y Social, o bien, ante improbación, ajustar la solicitud de acuerdo a recomendaciones del ministerio del Transporte y reiniciar el procedimiento, tal como se señala en la página 16 del documento CONPES 3896 del 2017 que puede consultarse en la web del Departamento Nacional de Planeación[14].

Y es que precisamente mediante oficio del 12 de febrero de 2021 del Ministerio de Transporte (Doc. 16, exp. electrónico), se señala que corresponde al ente gestor de cada ciudad estructurar, elaborar y adelantar los procesos de contratación, incluyendo la formulación de los procesos precontractuales, la ejecución contractual y del recibo y verificación de los productos y servicios objeto de tales procesos, y por ello es el ente gestor en Neiva quien cuenta con la información de si la calle 12 entre carreras 22 y 23 hará parte de la rehabilitación vial y su prelación dentro del cronograma, y no del Ministerio de Transporte, quien de conformidad con el Decreto 087 de 2011 tiene a cargo la formulación de las políticas, planes, programas,

[13] Creado por la Ley 19 de 1958 // "Los miembros del CONPES están establecidos mediante el Decreto 2148 de 2009 (permanentes, no permanentes, invitados y otros asistentes). El CONPES actúa bajo la dirección del Presidente de la Republica y lo componen como miembros permanentes con derecho a voz y voto, el Vicepresidente de la República, todos los Ministros, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias." // fuente: https://www.dnp.gov.co/CONPES
[14] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3896.pdf

proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura, entre otras.

En efecto, el Sistema estratégico de Transporte Público del Municipio de Neiva fue adoptado mediante Decreto 0948 del 22 de agosto de 2013 y basa su alcance en esencia en el CONPES 3756 de 2013 (f. 476-483, cuad. 3, exp. físico), y para gestionar dicho sistema se constituyó la sociedad por acciones simplificada *"SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE NEIVA S.A.S. – SETP TRANSFEDERAL S.A.S."* (f. 484-511, cuad. 3, exp. físico), a la cual se fijó como propósito desarrollar el sistema estratégico de transporte en la ciudad de Neiva conforme a lo establecido entre otras, en el documento CONPES 3756 de 2013 y demás normas que lo reglamenten, para lo cual, según sus estatutos cuenta con autonomía administrativa y presupuestal con recursos aportados por el Municipio de Neiva y la Nación como ya se señaló, cuyas actividades están sometidas a la aprobación de su Junta Directiva (art. 19 de sus estatutos), sociedad que efectivamente, tal como lo refirió el testigo técnico del SETP, tiene un término de duración limitado hasta que se desarrolle e implemente las obras del Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva (Art. 5), que según documento CONPES 3756 de 2013 va hasta el 2023 según se desprende de la tabla 1 de dicho documento (f. 533, cuad. 3, exp. físico), y se señaló en audiencia de pruebas por el ingeniero de apoyo adscrito al SETP.

Por lo tanto, considera el Juzgado que el ente gestor del Sistema estratégico de Transporte Público del Municipio de Neiva, SETP TRANSFEDERAL S.A.S., no es la entidad llamada a cumplir con las obligaciones derivadas del presente fallo, pues dentro de su autonomía y con el aval del Gobierno Nacional, es quien define las obras que serán priorizadas para la implementación de dicho sistema, y el hecho que la calle 12 entre carreras 22 y 23 se haya contemplado dentro del CONPES 3756 para integrarla al sistema, no necesariamente quiere decir que ya cumpla con los requisitos técnicos para ello, pues como ha quedado advertido, dicho sector no cuenta con andenes, para mejorar los perfiles y adaptarlo tanto a las exigencias del plan de ordenamiento territorial como a las pautas que exige el Sistema Estratégico de Transporte, probablemente se requeriría compra de predios, sin que el ente gestor cuente con recursos para ello pues son limitados y los que habían para recuperación vial incluyendo urbanismo, ya se agotaron y no existe documento alguno que evidencie la inyección de nuevos recursos.

Por tal razón, no puede el Despacho dar una orden al SETP en el caso concreto, pues ello implicaría incidir en los cronogramas que han sido determinados por el ente gestor con el aval del Ministerio de Transporte, además, una orden implicaría necesariamente erogación de recursos con los que no cuenta y entonces habría la necesidad de verificar la cofinanciación, que en este caso se avizora tanto a cargo del MUNICIPIO DE NEIVA, como de la Nación quien no es parte en este proceso.

De esta manera queda resuelta favorablemente la excepción de falta de legitimación por pasiva alegada por el SETP TRANSFEDERAL NEIVA.

En esa medida, corresponde al MUNICIPIO DE NEIVA conforme a la Ley 388 de 1997, Decreto 879 de 1998 y Acuerdo Nº 026 de 2009 de Concejo Municipal de Neiva, adoptar las medidas necesarias tendientes a conjurar la vulneración al derecho colectivo a la seguridad pública, expresamente

consagrado en el literal g) del Art. 4º de la Ley 472 de 1998, máxime si se tiene en cuenta que los hechos por los cuales se le halla responsable vienen al menos desde el año 2010 cuando se le reclamó administrativamente por el actor popular y se le demandó judicialmente por este mismo, sin que para entonces existiera el SETP.

En consecuencia, se ordenará al MUNICIPIO DE NEIVA que sobre el tramo vial de la calle 12 entre carreras 22 y 23 de esta ciudad, y vías que confluyen a éste, instale la señalización horizontal (demarcación) y vertical necesaria, que permita mejorar las condiciones de seguridad tanto para los peatones como para los conductores mismos, estableciendo señales de límite de velocidad, señales de pare o instalación de reductores de velocidad, de tal manera que se permita que los vehículos que circulan sobre las vías que no llevan la prelación (intersecciones viales) puedan ingresar a la vía principal en condiciones seguras, cumpliendo para ello con el *"Manual de Señalización Vial – Dispositivos uniformes para la regulación del tránsito en calles, carreteras y ciclorutas de Colombia 2015"* expedido por el Ministerio de Transporte Nacional, además de las medidas adicionales que la administración considere que pueden contribuir a una mejor protección del derecho aludido.

8.- DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Octavo Administrativa del Circuito de Neiva, administrando justicia en nombre la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR no probadas las excepciones de: *"Inexistencia de incumplimiento de las normas legales"* e *"Inexistencia de la vulneración del derecho colectivo"* propuestas por el MUNICIPIO DE NEIVA; *"Improcedencia de la acción popular – inexistencia de vulneración, daño o amenaza actual contra los derechos colectivos"* e *"Insuficiencia probatoria – carga probatoria en cabeza del accionante"* propuestas por FARO LTDA.; *"Inexistencia de vulneración, afectación o amenaza actual contra derechos colectivos"* e *"Inexistencia probatoria que acredite los supuestos fácticos"* propuestas por el SETP TRANSFEDERAL S.A.S., por las razones expuestas en esta sentencia.

SEGUNDO: DECLARAR probada la excepción de *"Falta de legitimación por pasiva"* propuesta por el SETP TRANSFEDERAL S.A.S., por las razones expuestas en esta sentencia.

TERCERO: DECLARAR que el MUNICIPIO DE NEIVA ha vulnerado el derecho colectivo a la seguridad pública, consagrado en el literal g) del Art. 4º de la Ley 472 de 1998, a la comunidad residente y a la que circula sobre la calle 12 entre carreras 22 y 23 de la ciudad de Neiva, dada la falta de una señalización adecuada que permita el tránsito seguro por dicho sector.

En consecuencia, se ordena al MUNICIPIO DE NEIVA que en el término prudencial de sesenta (60) días hábiles, proceda en el sector ubicado sobre la calle 12 entre carreras 22 y 23 de esta ciudad, previos estudios técnicos suficientes, a instalar la señalización horizontal (demarcación) y vertical,

que permita mejorar las condiciones de seguridad tanto de los peatones como de los conductores mismos; estableciendo señales de límite de velocidad, señales de pare o la instalación de reductores de velocidad, de tal manera que se permita que los vehículos que circulan sobre las vías que no llevan la prelación (intersecciones viales) puedan ingresar a la vía principal en condiciones seguras, cumpliendo para ello con el *"Manual de Señalización Vial – Dispositivos uniformes para la regulación del tránsito en calles, carreteras y ciclorutas de Colombia 2015"* expedido por el Ministerio de Transporte Nacional, además de las medidas adicionales que la administración considere que pueden contribuir a una mejor protección del derecho aludido.

CUARTO: Conformar el Comité de Verificación de Cumplimiento de esta sentencia, el cual integrará el Despacho, el Ministerio Público, el Municipio de Neiva y el actor popular.

QUINTO: En firme el presente fallo, remítase copia con destino a la Defensoría del Pueblo, para su conocimiento y fines pertinentes, de conformidad con el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SEXTO: Acreditado el cumplimiento de la sentencia, y dejadas las respectivas constancias en el software de gestión, archívese el expediente.

Notifíquese y cúmplase,

(Firmado electrónicamente)
MARÍA CONSUELO ROJAS NOGUERA
Juez