



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, seis (06) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

REFERENCIA: ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE: JUAN ALEJANDRO GÓMEZ SÁNCHEZ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE ACACIAS
EXPEDIENTE NO: 50001- 33-31-002-2009-00182-00

En cumplimiento a lo dispuesto por el Tribunal Administrativo del Meta en proveído de fecha 8 de julio de 2021; procede el Despacho a decidir sobre la modulación del fallo frente al numeral 4, solicitado por el Municipio de Acacias (plataforma SAMAI, índice 22).

I. ANTECEDENTES

El señor JUAN ALEJANDRO GÓMEZ SÁNCHEZ, actuando en nombre propio, promovió Acción Popular con el fin de obtener el amparo del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, y como consecuencia ordenar al Municipio de Acacias –Meta, iniciar todos los trámites y gestiones tendientes para erradicar de manera inmediata la situación expuesta, ordenándose reubicación de los paraderos intermunicipales e interdepartamentales para el transporte de pasajeros ubicados entre las Carreras 19, 20 y 21 con calle 14 del Municipio de Acacias y que el Concejo Municipal y la Administración Municipal iniciara gestiones tendientes al estudio y destinación de recursos para la construcción de un Terminal de Transportes de acuerdo con las exigencias de urbanismo y desarrollo, en un sitio donde no sea afectado la tranquilidad, el sueño, el bienestar de los ciudadanos y se les brinde las comodidades de seguridad, salubridad y bienestar para los usuarios del transporte.

Mediante decisión de 12 de septiembre de 2011¹, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, declaró vulnerado el derecho e interés colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, contenido en el literal d) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

Decisión que fue impugnada, por lo que el Tribunal Administrativo del Meta, con sentencia del 06 de septiembre de 2012, resolvió lo siguiente:

"PRIMERO: DECLARESE IMPROCEDENTE la apelación adhesiva interpuesta por el Actor Popular, conforme a lo expresado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR los numerales **PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO**, (este en sus numerales 1, 2 y 3) **CUARTO, QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO, OCTAVO, NOVENO, DECIMO Y DECIMO PRIMERO**, de la decisión tomada por el **JUEZ SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, el 12 de septiembre de 2011, mediante la cual se declaró vulnerado por el **MUNICIPIO DE ACACIAS** el derecho e interés colectivo del literal d) del artículo 4, de la Ley 472 de 1998 – d) el goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público.

TERCERO: MODIFICAR el ordinal **TERCERO. Numeral 4)** y en su lugar se DISPONE:

"TERCERO: (...)

4) Una vez notificado de esta providencia, el representante legal del MUNICIPIO DE ACACIAS, dará inicio al estudio de viabilidad y diseño del TERMINAL DE TRANSPORTE DE ACACIAS, para lo cual se dará un plazo de 1 año, y vencido este, tiene 1 año y 6 meses, para que realice la construcción del TERMINAL DE TRANSPORTE DE ACACIAS, y para el

¹ Plataforma Samai, actuación INCORPORA EXPEDIENTE, índice 18, descripción del documento: 61_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITALI ZADO_IMAGE0143(.pdf) NroActua 18.

j08admvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

*cumplimiento de estos términos el **COMITÉ DE VERIFICACIÓN** realizará verificación de dichos plazos.”*
(...)”².

El Actor Popular a través de memorial de fecha 18 de septiembre de 2017 solicita se dé aplicabilidad al artículo 41 de la Ley 472 de 1998, que trata sobre el incidente de desacato; por lo que, se procedió a realizar los diferentes requerimientos al ente territorial para indagar sobre el cumplimiento de las decisiones judiciales³; finalmente con proveído calendado 16 de diciembre de 2019⁴, este despacho declaró responsable por desacato a decisión judicial al señor VICTOR ORLANDO GUTIERREZ quien en ese momento fungía como Alcalde del Municipio de Acacias, sancionándolo.

No obstante, en el curso del trámite incidental de desacato, solicita el ente territorial Municipio de Acacias, modulación del fallo frente al numeral 4 de las decisiones judiciales emitidas, así:

“Ante la imposibilidad técnica, presupuestal y jurídica que hace imposible el cumplimiento de las órdenes impartidas en el numeral 4 del fallo, el municipio en cabeza del señor Alcalde ha realizado reuniones con los empresarios y propietarios del transporte público de pasajeros municipales, intermunicipal e interdepartamental, en aras de concertar los posibles sitios en los que se podría ubicar un terminal de paso para el Municipio de Acacias, en los que el municipio habilitaría el uso de suelo, para lo cual se cuenta con dos opciones así:

- 1.- Al ingreso del Municipio en la vía nacional en sentido Villavicencio – Acacias, a la altura de la Colonia Penal de Oriente, el Complejo Ganadero y la Nueva Plaza de Mercado.*
- 2.- A la salida del Municipio por la vía nacional en sentido Acacias – Guamal, a la altura del río Acaciñas, y el club campestre Codesola.*

Definido el sitio y establecida su viabilidad se daría el trámite al uso de suelo y su habilitación, pero serían los empresarios quienes en predios privados que tomen en arrendamiento los inmuebles y realicen su adecuación para operar como terminal de paso.

En este sentido se solicitaría la modulación del fallo teniendo en cuenta que en materia de acciones populares ha dicho la jurisprudencia nacional que la cosa juzgada es formal no material y en este caso es imposible dar cumplimiento al numeral 4 del fallo.” (paginas 40 a 45, descripción documento: [89_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITALI ZADO_IMAGE0171\(.pdf\)](#) NroActua 18, índice 18, samai).

A través de decisión también fechada 16 de diciembre de 2019⁵, este Juzgado se pronunció sobre la solicitud de modulación de sentencia, resolviendo negar la misma.

En tramite de consulta de la sanción impuesta por desacato, el Tribunal Administrativo del Meta, mediante providencia del 08 de julio de 2021⁶, ordenó REVOCAR el auto del 16 de diciembre de 2019, por medio del este Juzgado impuso sanción por desacato A VÍCTOR ORLANDO GUTIÉRREZ JIMÉNEZ, y ordenó que de manera inmediata, verifique el estado de

² Plataforma Samai, actuación INCORPORA EXPEDIENTE, índice 19, descripción del documento [116_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITAL IZADO_IMAGE0104\(.pdf\)](#) NroActua 19

³ Valga decir, mediante autos de fecha 14 de noviembre de 20107 (fl.22), y auto del 26 de febrero de 2018 (fl.26).

⁴ Samai, índice 18, descripción: [108_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITAL IZADO_IMAGE0190\(.pdf\)](#) NroActua 18.

⁵ Plataforma SAMAI, índice 18, descripción documento: [76_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITALI ZADO_IMAGE0158\(.pdf\)](#) NroActua 18.

⁶ Índice 9, Samai, descripción documento: [13_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITALI ZADO_08AUTODECIDE\(.pdf\)](#) NroAct ua 9.



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

cumplimiento del fallo de ACCIÓN POPULAR, y realice un nuevo trámite incidental por desacato, si a ello hubiere lugar; al igual que remitió al Juzgado, la solicitud de modulación promovida por la ALCALDÍA MUNICIPAL DE ACACIAS META, a efectos de que se pueda resolver sobre la nueva modulación promovida, garantizando que, de ser el caso, pueda surtir el trámite de doble instancia frente a la decisión, como quiera que en garantía del debido proceso, resulta más favorable para los intereses de la Entidad accionada.

CONSIDERACIONES

Se trata de establecer si en el presente caso procede la modulación de las ordenes proferidas en sentencias de primera y segunda instancia, calendadas 12 de septiembre de 2011 y 06 de septiembre de 2012, respectivamente, dentro de la acción popular de la referencia.

Adelantando el trámite de consulta sobre la sanción impuesta por presunto desacato, ante el *ad-quem* se presentó nuevamente por parte del Municipio de Acacias, la solicitud de modulación de sentencia, a través de mensaje de datos enviado al canal digital de la Secretaría del Tribunal Administrativo del Meta, recibido el 05 de marzo de 2021, quien luego de realizar una narración cronológica de las actuaciones surtidas en la presente acción popular, sostuvo:

"(...)

Con el fin de materializar una solución definitiva, teniendo en cuenta que en el caso concreto se acreditan las circunstancias previstas en las sentencias proferidas por la H. Corte Constitucional, que se verifica con las pruebas mencionadas, la orden contenida en el numeral cuarto de la sentencia de 2 instancia, resulta actualmente imposible de cumplir en los términos allí previstos, en esencia porque no cuenta el municipio con el recursos que se requiere, y porque en las circunstancias actuales el plan básico de ordenamiento territorial como herramienta de planeación fundamental no lo permite, de esta manera estimo viable que el Despacho module la sentencia, y considerar un plazo más amplio para la Construcción del terminal de transporte sujeta a la aprobación de las autoridades competentes, así como la disponibilidad de recursos para estudios, construcción y operación y entre tanto se logra su objetivo, la posibilidad de la construcción de un terminal de paso para el Municipio de Acacias – Meta, de acuerdo con los sitios identificados en la consultoría.

Sin embargo conforme a lo resuelto por el despacho del juzgado 8 administrativo de Villavicencio, la modulación solicitada, no fue aprobada por el despacho, sanciono al ex alcalde Dr. Víctor Orlando Gutiérrez Jiménez, con el pago de 10 salarios mínimos mensuales vigentes de su propio pecunio y advertir al actual mandatario realizar las acciones necesarias que permitan acatar las órdenes impartidas respecto de adoptar las medidas necesarias para que se realice de manera inmediata el estudio de viabilidad, diseño y construcción del terminal de transporte.

Esta decisión se encuentra surtiendo grado jurisdiccional de consulta, por lo tanto, no se encuentra en firme. Sin embargo, es importante una vez más manifestar al despacho que las situaciones que hoy le impiden al municipio acatar la orden impartida, no han desaparecido se encuentran las mismas condiciones de modo, tiempo y lugar, con el agravante que con el nuevo Plan Básico de Ordenamiento Territorial, luego de diez años de no ser actualizada la herramienta que ordena el territorio, el área destinada para la consolidación del terminal, puede variar y eso generaría una situación aún más compleja para la entidad estatal.⁷

Respecto al tema de modulación de sentencias en tramites constitucionales, la Corte Constitucional, en sus lineamientos jurisprudenciales ha admitido la posibilidad de modular las órdenes de tutela, entre otros en Sentencia T 086 de 2003 con Ponencia del Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA, tal y como lo señaló el ente territorial en su

⁷ Memorial de solicitud de modulación de sentencia, cargado en la plataforma SAMAI, índice 22.

j08admvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

solicitud y como sustento jurisprudencial; de igual modo, y por tratarse de una acción constitucional, también este Juzgado hizo uso de los extractos jurisprudenciales de la Corte, extrayendo la Sentencia SU 034 de 2018⁸, la cual determinó los parámetros bajo los cuales era posible que el Juez modificará algunas de las órdenes dadas.

El derecho de acceso a la administración de justicia no se circunscribe exclusivamente al ejercicio del derecho de acción, sino que está inescindiblemente vinculado al debido proceso y a la expectativa de las partes de que, una vez en firme, la decisión judicial que pone fin a una controversia se materialice en debida forma. Desconocer esta premisa básica implicaría soslayar el carácter vinculante y coercitivo de las providencias judiciales, en detrimento no solo de los derechos fundamentales, sino del orden constitucional vigente.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional⁹, el juez popular cuenta con facultades para adoptar las medidas necesarias que detengan la vulneración de derechos colectivos, que se extienden también al escenario que persigue la adopción del fallo correspondiente. En ese sentido, los jueces de la acción popular pueden ajustar las órdenes contenidas en sus fallos, en las mismas hipótesis en las que los jueces de tutela actúan en ese sentido, esto es, cuando resulta necesario para asegurar la materialización del amparo prodigado en la sentencia.

Bajo esa perspectiva, el juez popular puede modular las órdenes de la sentencia en los siguientes eventos: a) porque la orden original nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, o lo hizo en un comienzo, pero luego devino inane; b) porque implica afectar de forma grave, directa, cierta, manifiesta e inminente el interés público – caso en el cual el juez que resuelve modificar la orden primigenia debe buscar la menor reducción posible de la protección concedida y compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz; y/o c) porque es evidente que lo ordenado siempre será imposible de cumplir.

En un pronunciamiento más reciente de la Corte Constitucional¹⁰, en referencia a la modulación de sentencia, expresó:

“A. La modulación de sentencias

10. La modulación es un procedimiento empleado por la Corte Constitucional para poder adoptar una decisión que le permita proteger la integridad de la Constitución respecto de una vulneración que se le haya infringido, pero sin afectar gravemente otros valores constitucionales que se podrían ver en juego^[6].

11. Esta técnica se concreta, a su vez, en diferir en el tiempo los efectos del fallo^[7], conforme al artículo 45 de la Ley 270 de 1996 y las sentencias C- 113 de 1994 y C- 131 de 1994^[8], así como en la concreción o precisión de contenidos normativos, como, por ejemplo, la adecuación de expresiones^[9]. Ahora bien, la Corte ha indicado que esta operación se hace al momento de proferir el fallo.

12. Por ello, debe preguntarse si es posible una modulación con posterioridad a la emisión del fallo. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que, en principio, dicha solicitud no procede, pues se afectaría el principio de cosa juzgada constitucional y el principio de seguridad jurídica^[10]. Sin embargo, en los casos de tutela, ha previsto la posibilidad de aplicar dicha técnica, siempre y cuando^[11]: a) se demuestre, de manera clara y suficiente, que la decisión adoptada en la sentencia de tutela fue producto de una situación de fraude y; b) no exista otro medio, ordinario

⁸ Del 3 de mayo de 2018, Expediente T-6.017.539, Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS

⁹ Corte Constitucional, Sentencias: T-254 de 2014, T-254 de 2015, Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

¹⁰ Sala Plena, Auto 480 del 3 de diciembre de 2020, Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

o extraordinario, eficaz para conjurar la situación, la Corte podría entrar a modular, a posteriori, las órdenes proferidas en fallos de tutela ejecutoriados.

13. Asimismo, la Corte Constitucional ha indicado que las solicitudes que tienen como objeto modificar o complementar fallos ya emitidos son improcedentes, pues

Conforme lo ha sostenido de manera reiterada y consistente esta Corporación, los fallos pronunciados en virtud de la facultad dispuesta en el artículo 241, numeral 9 de la Constitución Política, no son, en principio, susceptibles de aclaración o adición, en razón a que las decisiones en ellos adoptadas hacen tránsito a cosa juzgada y, por lo tanto, no hay posibilidad para debatir aspectos considerados en una sentencia o extender los efectos definidos en ella. El principio de seguridad jurídica y el derecho fundamental al debido proceso, pilares fundamentales de la actividad judicial, se verían seriamente afectados si la Corte Constitucional reabriera el debate sobre asuntos decididos en forma definitiva.^[12]

CASO EN CONCRETO

Como se ha indicado anteriormente es preciso establecer si es viable la modulación del fallo respecto del numeral 4, el cual ordenó:

"(...)

4) Una vez notificado de esta providencia, el representante legal del MUNICIPIO DE ACACIAS, dará inicio al estudio de viabilidad y diseño del TERMINAL DE TRANSPORTE DE ACACIAS, para lo cual se dará un plazo de 1 año, y vencido este, tiene 1 año y 6 meses, para que realice la construcción del TERMINAL DE TRANSPORTE DE ACACIAS, y para el cumplimiento de estos términos el COMITÉ DE VERIFICACIÓN realizará verificación de dichos plazos."

La modulación presentada ante el *ad-quem* (05 de marzo de 2021) por el Municipio de Acacias, tal y como lo señala la misma Corporación, la solicitud de modulación de fallo, en términos similares a los que ya se habían expuesto ante la Jueza de instancia; pues efectivamente al revisar el contenido de la solicitud de modulación, esta hace referencia a la misma solicitud radicada el 29 de mayo de 2018 ante este Despacho Judicial.

Y tal y como ya se había indicado, corresponde a una orden judicial compleja, por las tareas impuestas en la decisión de primera instancia; es por ello que el mismo Tribunal Contencioso al revisar las apelaciones lo contempló y amplió los plazos dados inicialmente por el Juez de Primera Instancia.

Cabe recordar los términos (circunstancia de tiempo), que se otorgaron en las decisiones judiciales, a la Administración Municipal (Municipio de Acacias), se tiene se concedió un (1) año para realizar los estudios de viabilidad y diseño del Terminal de Transporte de Acacias y para su construcción un (1) año y seis (6) meses, dicha decisión judicial quedó ejecutoriada el 27 de septiembre de 2012¹¹.

Conforme a lo expuesto, se precisa que frente al primer (1) año para la realización de los estudios de viabilidad diseño del Terminal de Transporte de Acacias, este feneció el 27 de septiembre de 2013; el segundo término, una vez vencido el anterior tuvo lugar hasta el 27 de marzo de 2015.

Aunque, es claro que el cumplimiento de la orden judicial debió realizarse en administraciones anteriores, lo cierto es que hay órdenes directas de cumplimiento al ente territorial Municipio

¹¹ Conforme a la notificación por edicto del fallo de 2da instancia, visible a folio 88.

j08admvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

de Acacias; no obstante, el argumento de la modulación de las sentencia, se basa en que no es posible el cumplimiento del fallo, por la imposibilidad técnica, presupuestal y jurídica.

Ahora, como ya se indicó la modulación propuesta por el Municipio de Acacias, consiste en que proponen dos (2) posibles lugares para desarrollar un terminal de paso y una vez este Estrado Judicial, les defina el sitio y viabilidad, el ente territorial daría el trámite al uso de suelo y su habilitación, pero serían los empresarios quienes en predios privados que tomen en arrendamiento los inmuebles y realicen su adecuación para operar como terminal de paso.

Circunstancia que consideró inviable este Despacho, al pronunciarse sobre la modulación de sentencia inicialmente, el 16 de diciembre de 2016, pues la propuesta para la modulación consiste en trasladar la responsabilidad a los Empresarios del transporte terrestre que operan en ese municipio a adquirir un predio privado en arrendamiento y realizar las adecuaciones, así quedó plasmado tanto en las solicitudes de modulación, como en las diferentes respuesta dadas al Comité de Seguimiento, e incluso en la inspección judicial realizada el 20 de junio de 2019.

Más aun, porque estas acciones harían parte de la orden impartida en el ordinal tercero de la orden judicial, numeral 2: *“Obligar a las empresas públicas de transporte público terrestre intermunicipal e interdepartamental a estacionar en sitios que no estén comprendidos dentro de los bienes de uso público”*; es decir, no se estaría variando o modulando la orden judicial, sino trasladando la responsabilidad de su cumplimiento a los particulares que prestan el servicio público de transporte, siendo el ente territorial quien tiene a su cargo dicho servicio.

Así las cosas, el Despacho considera que las órdenes proferida por el entonces Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, modificada parcialmente por el Tribunal Administrativo del Meta, deben mantenerse incólumes, pues estas persiguen una finalidad constitucionalmente relevante y de interés público, como lo es asegurar la protección del derecho colectivo al goce de un espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, sin afectar a los particulares.

De igual modo, porque las ordenes contenidas en las sentencias de primera de fecha 12 de septiembre de 2011, fueron confirmadas por el Tribunal Administrativo del Meta, en segunda instancia en sentencia del 06 de septiembre de 2012, lo que impide a este Despacho que se altere su contenido en los términos del artículo 35 de la Ley 472 de 1998, en cuanto a los efectos de la sentencia de acción popular, esto es, la sentencia tiene efectos de cosa juzgada respecto de las partes y el público en general; lo que impide pronunciarse nuevamente sobre lo ya decidido.

Finalmente, porque sobre esta modulación de sentencia, este mismo despacho ya se había pronunciado y el hecho de que se haya presentado una nueva solicitud en sede distinta, la misma no aportó situaciones fácticas y jurídicas adicionales a las ya expuestas que permitieran la realización de un nuevo estudio, pese a la diferencia en el tiempo, pues la primera solicitud fue en el año 2018 y la otra solicitud de modulación en el 2021, lo que implica de por sí, burgomaestres y administraciones en cabeza de personas diferentes.

Sumado a lo anterior, debe decirse que de proceder este Despacho en contra de providencia ejecutoriada por el superior o revivir el trámite especial de la acción popular legalmente

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

concluida, conllevaría a esta instancia a que se incurriera en una causal de nulidad de lo actuado según lo señalado en el artículo 133 numeral 2° del Código General del Proceso.

En virtud de lo anterior, considera el Despacho que no se configuran los precedentes jurisprudenciales para realizar una modulación del fallo, por lo que se negará dicha solicitud.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio,**

RESUELVE

PRIMERO: Negar la solicitud de modulación de sentencia solicitada por el Municipio de Acacias, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notificar a las partes por el medio más expedito posible.

Notifíquese y cúmplase

ANGELA MARÍA TRUJILLO DIAZ-GRANADOS
Jueza del Circuito

Firmado Por:
Angela Maria Trujillo Diazgranados
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
8
Villavicencio - Meta

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

Código de verificación: 03bef638bc304057f1018b02300c0187d7c05da4424b4ac0df7f5ca89276e39b

Documento generado en 06/03/2023 10:45:10 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>