



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, veintiuno (21) de julio de dos mil veintiséis (2026)

RADICACIÓN: 50001 33 33 007 2026 00151 00
ACCIÓN: POPULAR
**ACCIONANTE: COMITÉ DE VIGILANCIA CIUDADANA "POR
UNA PLACA HUELLA DIGNA"**
ACCIONADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

Revisado el expediente, se tiene que el apoderado judicial del Comité de Vigilancia Ciudadana "Por una Placa Huella Digna", con la admisión de la demanda, solicitó la siguiente medida cautelar:

- Decretar de manera urgente la SUSPENSIÓN INMEDIATA de cualquier acto o actuación administrativa dirigida a liquidar, terminar, cerrar, liberar o reasignar los recursos del proyecto BPIN 2022500010007, mientras se decide de fondo la presente acción.

Medida que considera necesaria porque la liberación de los recursos del SGR es potencialmente irreversible, por cuanto, una vez liberados y reasignados, se frustra de manera definitiva la finalidad pública del proyecto, se consolida el detrimento del patrimonio público y se torna nugatorio cualquier fallo de fondo.

Indica que el peligro es además actual y concreto, por cuanto la Secretaría de Infraestructura anunció el inicio de los trámites de liquidación (Oficio 1400/821), pese a que aún se tiene pendiente la respuesta de fondo sobre la ruta de subsanación, y el Ministerio de Transporte confirmó que dicha ruta sigue abierta, por tanto, considera existe un peligro de daño inminente que justifica plenamente la cautela.

Mediante auto del 25 de junio, se corrió traslado de la medida cautelar al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, conforme lo dispuesto en el artículo 233 del CPACA.

El ente territorial, a través de escrito del 2 de julio de 2026, se pronunció frente a la medida cautelar solicitada, señalando que la misma carece de sustento probatorio suficiente y se edifica sobre apreciaciones meramente subjetivas, por cuanto no existen actos administrativos definitivos, que sustenten la presunta vulneración de derechos. Agrega que, la solicitud cautelar pretende que el juez constitucional impida preventivamente el ejercicio de competencias administrativas que aún se encuentran sometidas a los procedimientos y decisiones propias de las autoridades

competentes.

Vistos los argumentos de defensa, pasara este estrado a resolver lo atinente a las medidas cautelares formuladas.

La ley 472 de 1998, en su artículo 25, nos enseña de la procedencia de las medidas cautelares, en el curso de una acción popular, así:

ARTÍCULO 25.- *Medidas Cautelares. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, **las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.** En particular, podrá decretar las siguientes:*

a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando:

b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;

c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;

d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

PARÁGRAFO 1º.- *El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.*

PARÁGRAFO 2º.- *Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.*

A continuación, se pone de presente el material probatorio traído al plenario por el actor popular, con el cual funda la demanda y la solicitud de medidas cautelares:

1. Petición de adopción de medidas de protección de derechos e intereses colectivos.
2. Se aporta concepto del ajuste Nro. 1. del MINISTERIO DE TRANSPORTE con fecha 8 de julio de 2025, en atención a la solicitud de aumento de valor para el contrato de obra e interventoría, en donde se solicita incremento del costo del proyecto inicial proyectado en la suma de \$ 2.545.600.000 a un valor de \$3.599.454.433.
3. Se aporta concepto Nro.2 del 22 de enero de 2026¹, en donde se indica. i) Que las variables presentadas para la modificación del proyecto no son susceptibles de ajuste ii) se conceptuó que las modificaciones presentadas si

¹ Folio 46 de la demanda.

cambian el alcance del proyecto y alteran su viabilidad. Concluyendo que el concepto de ajuste es NO FAVORABLE.

Se reportan deficiencias en la planeación y estructuración del proyecto, en torno a la reducción de tramo a construir, eliminación de estructuras de contención tipo gavión previstas inicialmente, sin soporte técnico. Falta de modelaciones hidráulicas, análisis actualizado de estabilidad de taludes, y conceptos que respalden la supresión de elementos estructurales incluidos originalmente.

Se pone de presente que la solicitud de ajuste contempla un incremento presupuestal del 41.40% sobre el valor inicial del proyecto. No obstante, "se identificaron inconsistencias en la justificación técnica del nuevo presupuesto, especialmente en la fragmentación del ítem de placa huella y el traslado del acero de refuerzo a ítems separados, **lo cual incrementa artificialmente el costo sin un análisis que lo respalde plenamente**".

Que la entidad ejecutora no presenta nuevo documento de solicitud de ajuste para la Revisión 2, es decir que, se continúa trabajando con el documento SOLICITUD_CREACION_Y_REGISTRO_DE_AJUSTE_A_PROYECTO_20250605_1320.pdf cargado el 05 de junio de 2025, por lo que las observaciones de la Rev 1, permanecen sin ser atendidas de fondo.

Se indica que, el ajuste solicitado, proyecta disminuir la construcción de obras de contención en los puntos críticos, sin soporte técnico alguno, retirando del alcance del proyecto los gaviones y estructuras diseñadas para mitigar los riesgos para los usuarios y para la misma vía, en puntos críticos.

Se señala, que es necesario soportar las mayores cantidades de obra, con localización georreferenciada, según diseño geométrico del proyecto aprobado y el diseño que se quiere ajustar; soportando las cantidades de las actividades de obra requeridas para los sobreanchos con planos, memorias de cantidades, áreas y volúmenes, como un documento anexo.

Se expone que el soporte de los precios unitarios del presupuesto del proyecto aprobado son los APU y las especificaciones INVIAS, el ajuste de precios que aplique, luego de atender observaciones, debe realizarse en concordancia; para soportar cada cambio, en el documento de solicitud de ajuste, en las razones técnicas, se requiere sean incluidos los APU que se pretenden modificar con el ajuste de precios de insumos por cambio de vigencia. Incluir los APU del proyecto aprobado y del ajuste en formato comparativo.

4. Oficio del 13 de abril de 2026, emitido por el DNP, en los que se informa:

- Que según el aplicativo GESPROY-SGR, el proyecto BPIN 2022500010007, cuya entidad ejecutora es el Municipio de Villavicencio, presenta un avance físico del 1.84% y un avance financiero del 0.80%.
- Que el contrato de obra pública Nro.3644 del 20 de diciembre de 2023,

se encuentra suspendido.

- En cuanto a los pagos relacionados con el proyecto, que se han realizado los siguientes pagos:

"(...) **Datos del Proyecto BPIN 2022500010007**

CONTRATO No	TIPO DE CONTRATO	NOMBRE CONTRATISTA	ESTADO CONTRATO	VALOR DE LOS CONTRATOS	VALOR PAGADO DE LOS CONTRATOS
3644	OBRA PÚBLICA	INGENIERIA Y SERVICIOS INTEGRALES JP SAS ZOMAC	SUSPENDIDO	\$ 2.218.603.191	\$ 0
435	INTERVENTORÍA	CONSORCIO INTER VIAS	SUSPENDIDO	\$ 163.520.198	\$ 0
3800	PRESTACIÓN DE SERVICIOS	GUTIERREZ SARMIENTO RICHARD FERNANDO	TERMINADO	\$ 20.454.983	\$ 20.454.983

Fuente: GESPROY con corte del 15 de Febrero 2026 Subdirección de Análisis y (...)”

- Que el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control del Sistema General de Regalías (SSEC), emitió alerta por falta de información e información incompleta respecto del proyecto. Y según lo informado en las mesas de asistencia técnica, el proyecto BPIN 2022500010007, se reporta la suscripción de 3 contratos para ejecutar el proyecto, sin actas de inicio para la obra e interventoría.
 - En lo relacionado con el tiempo, se informa que, si bien las suspensiones del contrato han sido formalizadas mediante las actas correspondientes, estas acumulan un total de 240 días (8 meses). Aunque el plazo inicial del contrato fue de cinco meses, el proyecto permanece sin ejecución.
 - Se informa que la entidad ejecutora ha presentado una solicitud de ajuste financiero, por cuanto en el informe de interventoría correspondiente al contrato No. 435 de 2024 se identificaron observaciones técnicas relevantes respecto de los diseños iniciales detectadas durante el levantamiento topográfico inicial, así como, errores en la cuantificación de cantidades de obra y en aspectos como sobreanchos, curvas tipo y geometría vial.
5. Se aporta acta de reunión del 4 de mayo de 2026, realizado entre la alcaldía y la veeduría ciudadana, en la que:
- Se informa a la comunidad que el Ministerio de Transporte emitió un Concepto NO FAVORABLE al ajuste del proyecto, debido a fallas en la planeación técnica, incluyendo diseños obsoletos y retiro de obras de seguridad.
 - La Veeduría rechaza la parálisis de más de 240 días y exige que la Alcaldía no liquide el proyecto sin antes garantizar la actualización de los estudios conforme a la norma vigente de 2020.
6. Se aporta Oficio No. 1400/821 del 19 de mayo de 2026, emitido por la Secretaría de Infraestructura del municipio de Villavicencio, en la que informa a la accionante que no es procedente el ajuste del proyecto, por cuanto implica la modificación a su alcance (objetivos, productos, actividades principales, localización y resultados esperados), excediendo la figura de ajuste. Esto debido a la necesidad de actualización integral de los diseños

iniciales, lo cual dice estar respaldado en concepto de NO FAVORABILIDAD emitido por el Ministerio de Transporte, el pasado 22 de enero de 2026. **Bajo lo cual el municipio de Villavicencio y ante la imposibilidad de continuar el trámite radicó el 4 de febrero de 2026, solicitud de desistimiento del trámite de ajuste del proyecto. Petición formalizada el 11 de febrero de 2026, ante la secretaría técnica del OCAD PAZ.**

7. Se aporta oficio del Ministerio de Transporte Nro. 20265400810431 del 5 de junio de 2026, dirigido a la parte accionante, en atención a al derecho de petición de consulta y acompañamiento técnico respecto del proyecto BPIN 2022500010007, mediante el cual se informa que:

- La Entidad ejecutora, Municipio de Villavicencio, tiene la potestad de volver a presentar la solicitud de ajuste, **al respectivo OCAD**; siendo una recomendación del Ministerio, que en esta se tengan en cuenta las observaciones realizadas en el concepto 22500010007_R2_AJUSTE_VILLAVICENCIO_META_GZR_MC_20260126_13 57.
- **Se aclara que el cambio de los estudios y diseños para las estructuras que componen la alternativa de solución del proyecto aprobado, afecta y altera la viabilidad inicial del proyecto aprobado.**
- Es la Dirección de Seguimiento, Evaluación y Control del Departamento Nacional de Planeación, la encargada de supervisar y garantizar la correcta ejecución de los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR), quien puede orientar al Municipio de Villavicencio en la subsanación de las observaciones requeridas por el Ministerio en el marco de la emisión del concepto del ajuste, en concordancia con la Circular 0046-4 de 10 de Julio de 2024, de la Subdirección General del SGR – DNP y el literal j del Artículo 1.2.10.1.4 del Decreto 1821 de 2020, teniendo en cuenta que se trata de proyectos **en ejecución**.
- El Ministerio está en disposición de emitir los conceptos técnicos que le sean solicitados por las Secretarías Técnicas de los OCAD, mediante la plataforma SUIFP, así como también de adelantar las mesas técnicas que sean solicitadas por las entidades territoriales, a las respectivas secretarías técnicas de los OCAD.
- Respecto de los términos o plazo para presentar una nueva solicitud de ajuste luego de un concepto no favorable, se informa que, el marco normativo del SGR no establece un plazo para que la Entidades Territoriales o ejecutores presenten o subsanen las observaciones contenidas en los conceptos técnicos, viabilidades y/o CTUS.

8. Oficio No. 1400/979 del 5 de junio de 2026, por medio del cual, la secretaría de infraestructura del municipio de Villavicencio, solicita prórroga del término para pronunciarse respecto del ajuste del proyecto BPIN 20225000100007 PLACA HUELLA VEREDA SAN JOSE SANTA TERESA.

Como se indicó con anterioridad la institución de las medidas cautelares en las acciones populares encuentra su soporte en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, el cual faculta al juez a decretar las medidas previas que estime pertinentes para **"prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado"**.

Para la procedencia de la cautela, la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa exige la concurrencia de dos presupuestos: el humo de buen derecho (*fumus boni iuris*) y el peligro en la demora (*periculum in mora*).

Respecto de estos dos presupuestos y contrario a lo alegado por el Municipio de Villavicencio, en el presente asunto, la afectación a los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la seguridad pública, y el patrimonio público, no es una inferencia subjetiva.

El informe del Departamento Nacional de Planeación (DNP) del 13 de abril de 2026 arroja datos objetivos y alarmantes sobre el estado del proyecto:

- Un avance físico crítico de apenas el **1.84%** y un avance financiero del **0.80%**.
- Una parálisis contractual representada en suspensiones acumuladas por **240 días (8 meses)**, término superior al plazo inicial de ejecución de la obra, fijado en 5 meses.
- Graves deficiencias de planeación técnica imputables al ejecutor, detalladas en el Concepto No. 2 del Ministerio de Transporte del 22 de enero de 2026, donde se advirtieron inconsistencias financieras (incremento artificial del presupuesto en un 41.40%) y la eliminación injustificada de estructuras de contención (gaviones) en puntos viales críticos.

Ahora bien, el núcleo de la apariencia de buen derecho radica en que **el proyecto es legal y técnicamente viable**. El Oficio No. 20265400810431 del 5 de junio de 2026, emitido por el Ministerio de Transporte, clarifica que el concepto de "No Favorabilidad" inicial no clausura el proyecto. Por el contrario, la autoridad ministerial informó que la entidad ejecutora conserva intacta la potestad de ajustar, corregir y volver a presentar la solicitud ante el OCAD PAZ, resaltando que el marco normativo del SGR no establece un plazo límite o perentorio para subsanar dichas observaciones.

Por consiguiente, la decisión del Municipio de desistir del trámite de ajuste y avanzar hacia la liquidación, teniendo la oportunidad jurídica y el deber técnico de subsanar los diseños, constituye una omisión administrativa prima facie contraria a los derechos colectivos de la comunidad afectada.

Así las cosas, el ente territorial tiene el deber legal de formular una revisión pormenorizada del ajuste Nro 2 presentado, atendiendo las observaciones del Ministerio de Transporte, donde reincorpore y soporte técnicamente los elementos estructurales que pretende modificar, respetando el alcance original del BPIN y actualizando los Precios Unitarios (APU) bajo la metodología definida por la cartera ministerial. Pues, utilizar sus propios errores de planeación como excusa para alegar una "imposibilidad jurídica de ajuste" constituye una elusión manifiesta de sus deberes constitucionales.

En torno a la urgencia e irreversibilidad del daño, este Despacho debe integrar obligatoriamente las normas especiales que rigen la materia: el Acuerdo 07 de 2022, el artículo 4.5.1.2.3 del Acuerdo Único de la Comisión Rectora del SGR y el Decreto Único Reglamentario del SGR (Decreto 1821 de 2020).

Al analizar este marco normativo, se evidencia que el peligro en la demora es actual, concreto y de consecuencias definitivas:

- Efecto de No Retorno: Si se permite al Municipio de Villavicencio avanzar con la liquidación unilateral del contrato de obra Nro. 3644 de 2023, la entidad procederá a activar las reglas de cierre contenidas en el literal c) del parágrafo 2 del artículo 1.2.10.1.1 del Decreto Único Reglamentario del SGR. Este registro en el sistema extingue el código BPIN 2022500010007.
- Pérdida Definitiva de Fondos: Conforme a las reglas de los ajustes y liberaciones consagradas en el Acuerdo 07 de 2022, el cierre registral del proyecto desencadena la liberación automática y reasignación de los saldos presupuestales a la bolsa común del SGR.

Es de resaltar que, la amenaza no es una suposición del actor popular. Está plenamente probada con el **Oficio No. 1400/821 del 19 de mayo de 2026**, donde la propia Secretaría de Infraestructura informó que *no es procedente el ajuste* y que radicó el *desistimiento del trámite* ante el OCAD PAZ. Al desistir del ajuste y anunciar la liquidación, el municipio puso en marcha un curso causal que terminará de forma inminente en el cierre del proyecto.

Se itera que, una vez liberados estos dineros y desfinanciado el BPIN, la construcción de la placa huella para la Vereda San José Santa Teresa sería materialmente imposible de ejecutar. Cualquier sentencia de fondo estimatoria proferida en el futuro por este Juzgado se tornaría inocua, pues los recursos públicos ya habrían salido de la órbita de control de la entidad territorial, consolidando un daño irreversible para la comunidad y un detrimento de los recursos invertidos en la fase de planeación.

Por todo lo anterior, al encontrarse acreditada la apariencia de buen derecho, la inminencia de un perjuicio irremediable y la necesidad de salvaguardar los derechos e intereses colectivos de la comunidad rural frente a un cierre administrativo irreversible, este Juzgado accederá a la cautela solicitada.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado séptimo Administrativo,

RESUELVE

PRIMERO: ORDENAR al Municipio de Villavicencio, a través de su Alcalde Municipal y de la Secretaría de Infraestructura (o las dependencias que hagan sus veces), la **SUSPENSIÓN INMEDIATA** de cualquier acto, trámite, actuación o procedimiento administrativo tendiente a liquidar, terminar, cerrar, liberar o reasignar los recursos del proyecto **BPIN 2022500010007**, denominado "*Placa Huella Vereda San José Santa Teresa*", hasta tanto se profiera sentencia de fondo en este trámite constitucional o este Despacho ordene lo contrario.

SEGUNDO: EXHORTAR al Municipio de Villavicencio para que, en los términos informados por el Ministerio de Transporte en el Oficio No. 20265400810431 del 5 de junio de 2026, acuda de manera inmediata a la Dirección de Seguimiento, Evaluación y Control del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al Ministerio de Transporte, a efectos de solicitar mesas de asistencia técnica orientadas a la subsanación integral del documento de ajuste del proyecto, garantizando la continuidad de la obra pública y la seguridad vial de los habitantes de las veredas San José y Santa Teresa.

TERCERO: NOTIFÍQUESE la presente decisión a las partes por los canales virtuales autorizados de conformidad con la ley. El presente auto no suspende el curso del proceso principal.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente en Samai
CLARA PIEDAD RODRIGUEZ CASTILLO
Juez

AAR

*De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA23-12068 del 16 de mayo de 2023², se les comunica a los usuarios que todos los memoriales que vayan dirigidos a procesos que se encuentran en curso en este Despacho Judicial **DEBEN SER RADICADOS A TRAVÉS DE LA VENTANILLA VIRTUAL del aplicativo SAMAI**, la cual fue implementada en nuestro Distrito Judicial a partir del **1 DE JULIO DE 2023**, por tanto, se les sugiere radicar la solicitud de creación de usuario siguiendo las siguientes instrucciones:*

Link guía instrucciones para creación de usuarios:
<file:///C:/Users/ASUS/Downloads/Guia%20VENTANILLA%20VIRTUAL.pdf>

Link de acceso ventanilla virtual: <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8087/>

² “Por el cual se dispone el uso obligatorio del aplicativo SAMAI en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como solución de transición tecnológica dentro del Plan Estratégico de Transformación Digital de la Rama Judicial”