**MEDIDAS CAUTELARES EN ACCIONES POPULARES - El Juez popular está facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las previstas en los artículos 25 de la Ley 472 de 1998 y 230 del C.P.A.C.A. / MEDIDAS CAUTELARES EN ACCIONES POPULARES - Clases.**

Las medidas cautelares en las acciones populares se hallan reguladas por el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, que autoriza al Juez constitucional para que, de oficio o a petición de parte, adopte *las “medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado”*. La misma norma enlistó, de manera enunciativa, las medidas cautelares que se podían decretar, así: (…) Por su parte, el parágrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, que hace parte del Capítulo XI del Título V de la Segunda Parte de la respetiva ley, dispuso que las medidas cautelares en los procesos que tuvieran por finalidad la defensa y protección de los derechos colectivos se regirían por lo dispuesto en dicho Capítulo y podrían ser decretadas de oficio. En atención a la existencia de dos normas que regulan el tema de las medidas cautelares en esta clase de medios de control, el Consejo de Estado, precisó que a primera vista podría pensarse que las normas del C.P.A.C.A., derogaron tácitamente lo señalado en la Ley 472 de 1998, sin embargo, aseguró que ambas disposiciones debían ser interpretadas de manera armónica y complementaria. (…) Entonces, el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las previstas en los artículos 25 de la Ley 472 de 1998 y 230 del C.P.A.C.A. Las medidas cautelares se clasifican, entre otros criterios, considerando la manera en que han sido reglamentadas; en cuanto su regulación legal sea íntegra o no, serán nominadas o innominadas. Las medidas cautelares en acción popular fueron consideradas como innominadas en consideración a la multiplicidad de circunstancias que pueden amenazar o violar una garantía colectiva lo que determinó la necesidad de otorgar al juez un amplio margen de acción. Así lo consideró el Consejo de Estado, cuando sobre el particular sostuvo: *“Visto lo anterior, se advierte que la Ley 472 de 1998 le otorg[ó] amplias facultades al Juez Popular para que decret[ara] cualquier medida cautelar para salvaguardar un derecho colectivo,…”.*

**MEDIDAS CAUTELARES EN ACCIONES POPULARES - Necesidad de proteger**

### otros derechos e intereses colectivos, económicos y sociales y fundamentales.

En la medida en que la Constitución reconoce varias garantías, fundamentales, económicas y sociales y colectivas y del ambiente, y que el goce de esos derechos puede concurrir en determinado escenario, el decreto de medidas cautelares en el trámite de acción popular, en cuanto impongan actuar o dejar de hacerlo, puede afectar los propios derechos que se pretende proteger, otros de la mismas naturaleza e incluso derechos económicos y sociales y fundamentales, lo que representa una pugna o colisión que debe atenderse sopesando sacrificios.

83.- Sólo serán posibles aquellas que en cuanto afecten el mismo derecho que se está amparando u otro colectivo o incluso otros de diferente naturaleza, represente un gravamen menor que el que se causaría respeto del derecho cuya protección temporal se decide si no se dispusieran.

**PONDERACIÓN DE INTERESES – Noción y criterios que se deben tener en cuenta para decretar una medida cautelar.**

La Corte Constitucional ha dicho que la ponderación es un método para solucionar colisiones entre derechos, con el cual se pretende buscar un equilibrio entre las necesidades de los titulares de los derechos enfrentados. Bajo esa lógica, en lo que refiere al estudio de las medidas cautelares es posible considerar el principio de proporcionalidad junto con los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Al respecto el Consejo de Estado recogió la tesis doctrinal de Jaime Orlando Santofimio Gamboa, y tiene dicho: (…) En tal virtud, para la determinación de una medida cautelar, el juez debe tener en cuenta valoraciones de orden fáctico que implican: “i) que la medida decretada sea adecuada para hacer frente a la situación de amenaza del derecho del afectado (idoneidad); ii) que, habida cuenta que se trata de una decisión que se adopta al inicio del proceso judicial o, inclusive, sin que exista un proceso formalmente establecido, la medida adoptada sea la menos lesiva o invasora respecto del marco competencial propio de la administración pública (necesidad) y, por último, es necesario iii) llevar a cabo un razonamiento eminentemente jurídico de ponderación, en virtud del cual se debe determinar de manera doble el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos10 (pasos a y b) y, luego de ello, se procede a c) que ordena analizar si se encuentra justificado que la satisfacción de uno de los principios afecte al otro; aplicando las consideraciones vertidas en iii) en la materia que se está tratando, hay que decir que ello implica valorar si está justificada la adopción de la medida cautelar para la protección de un derecho en circunstancias de amenaza, en desmedro de la administración (…)”

**MEDIDAS CAUTELARES EN ACCIONES POPULARES - Modulación de las decretadas en primera instancia para garantizar la seguridad y salubridad públicas y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.**

En suma, si se revisa la afectación de los derechos colectivos cuya protección se reclama con las medidas cautelares junto con la de otros derechos colectivos como aquellos a los que se ha hecho referencia, los económicos y los fundamentales, se puede concluir que la clausura y traslado de los comerciantes formales al día en sus obligaciones como locatarios para con la Central de Abastos de Sogamoso “SOGABASTOS”, con la que se pretenden garantizar los derechos a *“La seguridad y salubridad públicas”* y *“El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”* (idoneidad de la medida), de una parte, no resultaban proporcionales o si se quiere consecuentes con las circunstancias que se quería enervar (artículo 44 de la Ley 1437 de 2011) en la medida en que existían otras que podían dispensar la protección reclamada, específicamente las enderezadas a corregir las deficiencias en la estructura de la Central de Abastos que permitían situaciones de desaseo, ingreso de animales (domésticos, perros y gatos, y no domésticos, palomas y ratas) que podían erigirse en vectores y condiciones generales de aseo, y con el reconocimiento que corresponde, se implementaron luego de que el *a quo* procedió y, además, no superaban el test de ponderación propiamente dicho pues la satisfacción que se alcanzaba implicaba un sacrificio a las mismas prerrogativas, a otras colectivas, a económicas y a fundamentales, que resultaba más gravoso. Así mismo y no obstante que la base de las medidas asumidas fueron los antecedentes emanados de la Secretaría de Salud, y que la clausura y traslado de la actividad que se desarrollaba conjuraba los problemas de tránsito en el sector de las carreras 20 y 21 con calles 5 y 6, se estima que la medida de ordenar al Instituto de Tránsito y Transporte de Sogamoso “ INTRASOG” que mantuviera, permanentemente, un puesto de control en la plaza de mercado y que efectuara operativos para el control del tráfico durante todos los días, no era una medida que resultara pertinente en términos de eficiencia (artículo 209 CN), como quiera que en el proceso existía antecedente de que antes se habían promovido y alcanzado medias judiciales sobre el particular (acción popular distinguida con el radicado 2010-0007300) y que incluso en los días de mayor actividad, martes y domingo, días de mercado general, y jueves, días de mercado mayorista, no se presentaban mayores congestiones con lo que las medidas que venían implementándose eran suficientes y unas nuevas eran innecesarias más aún si se cumplía la clausura inmediata de la actividad, ordenada en el aparte 2.1. de la parte resolutiva del auto censurado. Ahora, frente a las medidas anteriores, que devienen en innecesarias y desproporcionadas, la Sala debe asumir otras que consulten la necesidad de protección, que es palmaria, tal como lo consideró la Procuraduría 32 Judicial I Agraria y Ambiental de Tunja y el *a quo*, y le hagan frente a la inactividad pasmosa de la administración municipal, que no puede ser ajena a las otras funciones misionales de la Procuraduría General de la Nación, a saber: la preventiva y la disciplinaria, y al efecto encuentra que si bien la Alcaldía Municipal de Sogamoso junto con el escrito contentivo del recurso de apelación remitió copia del *“Plan de Saneamiento SOGABASTOS”* que tiene por objeto atender la problemática que se presenta en la Central de Abastos de Sogamoso “SOGABASTOS” y consigna ciertas actividades tendientes a enervar los situaciones irregulares que se pusieron de presente, considera que es plausible disponer que dicho “Plan” se adecúe, se socialice e implemente de manera que atienda en su totalidad las problemáticas que se presentan en la Central de Abastos de Sogamoso “SOGABASTOS”, de la que dan cuenta las actas de visita y seguimiento de la Secretaría de Salud, teniendo especial cuidado en atender los requerimientos de tipo técnico que impone el manejo de las especies animales que se precisan como vectores de contaminación. En las condiciones analizadas, se dispondrá modular las órdenes de la primera instancia de una manera que resulten consecuentes con la protección de todos los derechos a los que se hizo alusión en la presente providencia, razón por la cual, la Sala revocará los numerales 1.1 y 2.1, asumirá unas de reemplazo y modificará los numerales 2.2, 2.3. y 2.4 de la parte resolutiva del auto de 20 de abril de 2022 proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sogamoso, por el cual se decretaron unas medidas cautelares. En relación con las ordenes que se libraron a título de medidas cautelares a la empresa Coservicios S.A. ESP, contenidas en el numeral 2.3 de la parte resolutiva del auto apelado, se realizaron con fundamento en el objeto social de la sociedad, destacándose, la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en especial, operar equipos de saneamiento básico, manejar integralmente los residuos domiciliarios, industriales y patógenos, efectuar el barrido de calle, ornato a los espacios públicos y manejo de la escombrería mediante convenios, entre otras, así como las actividades inherentes a la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo y alumbrado público.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
| [SAMAI | Proceso Judicial (consejodeestado.gov.co)](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=157593333001201800103011500123)  |

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA DE DECISIÓN NO. 3**

**MAGISTRADO PONENTE: DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

Tunja, veintiséis (26) de mayo de dos mil veintidós (2022).

|  |  |
| --- | --- |
| **Radicación:**  | 15759-33-33-001-2018-00103-01 acumulado con 15759-33-33-001-2018-00211-01  |
| **Accionantes:**  | Procuradora 32 Judicial I Agraria y Ambiental de Tunja y otra  |
| **Accionados:**  | Municipio de Sogamoso, Instituto de Tránsito y Transporte de Sogamoso, Concejo Municipal de Sogamoso y otros  |
| **Medio de control:**  | Protección de los derechos e intereses colectivos  |
| **Tema:**  | Decide apelación contra auto que decretó media cautelar  |

1.- La Sala procede a resolver los recursos de apelación formulados por i) los particulares vinculados señalados en el anexo No. 4 del auto de 19 de marzo de 2021, quienes vienen actuando a través de curador *ad litem,* ii) el **Concejo Municipal de Sogamoso**, iii) los señores **Aidé Sibo, María Esperanza Barrera, Mariela Rocha**, **Crisanta Páez** y otros en calidad de arrendatarios del sector “EL BATÁN” de la Central de Abastos de Sogamoso “SOGABASTOS”, iv) el Instituto de Tránsito y Transporte de Sogamoso “INTRASOG”, v) el municipio de Sogamoso y vi) la Compañía de Servicios Públicos de Sogamoso S.A. ESP., COSERVICIOS S.A., ESP., contra el auto proferido el 20 de abril de 2022 por el **Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sogamoso,** mediante el cual decretó unas medidas cautelares y libró unas órdenes.

**I. ANTECEDENTES**

# 1. Las demandas

1.1 La demanda en el trámite radicado bajo el número 2018-00103-00

2.- La Procuraduría 32 Judicial I para Asuntos Agrarios y Ambientales demandó el amparo de los derechos e intereses colectivos a la “seguridad y salubridad públicas” y “al acceso a un infraestructura que garantice el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna” vulnerados, a su juicio, por razón del estado en que se hallaba la Central de Abastos de Sogamoso “SOGABASTOS”, que incidía en la forma como se adelantaban las actividades pertinentes en su interior, en condiciones de insalubridad, como quiera que no funcionaban en debida forma las medidas de contención de palomas, las que además se hallaban en desaseo, ni de perros y otros animales domésticos, ni existía control respecto de roedores, y así mismo se presentaban afectaciones en los módulos del pabellón de carnes y falta de mantenimiento de desagües que generaban empozamiento de aguas (zanjas) y una mala disposición de basuras que, no obstante la época en que empezaron a presentarse y los requerimiento de las distintas autoridades de salud y la misma procuraduría, no hallaban correcciones.

1.2 La demanda en el trámite distinguido con el radicado 2018-0111-00.

3.- La señora Sandy Lilibeth Cruz Estupiñán demandó el amparo de los derechos a

“la movilidad”, a la “seguridad y salubridad pública” al “goce del espacio público” y a la “protección del erario”, que consideró vulnerados por la manera en que se cumplían las actividades propias de la Central de Abastos de Sogamoso “SOGABASTOS” en el sector de las carreras 20 y 21 entre calles 5 y 6 de ese municipio, en especial, los días martes, jueves y domingo, que se caracteriza por el desorden en el tránsito y el estacionamiento para todos los efectos, en especial para descargar y cargar mercancías, de vehículos y de peatones, así como el desplazamiento hacia la calle de las actividades que debían cumplirse al interior del establecimiento.

# 2. Contestaciones a las demandas

4.- La **Alcaldía Municipal de Sogamoso** manifestó que había implementado todos los mecanismos necesarios para cesar la posible vulneración al derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública, solicitó al Secretario de Hacienda de la época que hiciera las correspondientes apropiaciones presupuestales, adoptó y aprobó el reglamento interno para establecer y garantizar el adecuado funcionamiento, implementó políticas de organización de las instalaciones, asignación de puestos, realizó mejoras y adecuaciones locativas en el sector del pabellón de cárnicos.

5.- El **Concejo Municipal de Sogamoso** sostuvo que se presentó falta de legitimación en la causa por pasiva debido a que es una corporación político administrativa del orden municipal que no tiene injerencia en la administración de la “Sogabastos” ni es la autoridad competente para satisfacer las pretensiones de la demanda.

6.- **Coservicios S.A. ESP** manifestó que presta el servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos puerta a puerta a los alrededores de la plaza de mercado y realiza la recolección los días lunes y jueves de cada semana. Dijo que es responsabilidad de Sogabastos el manejo interno de los residuos sólidos y contar con un área adecuada para el almacenamiento temporal de residuos sólidos. Agregó que no se encontraba legitimado en la causa por pasiva, así como tampoco hubo vulneración a los derechos colectivos.

7.- Los señores Aidé Sibo, María Esperanza Barrera y otros en calidad de arrendatarios de “El Batán” manifestaron que desde que se construyó el lugar es la única fuente de ingresos, han contribuido con la recolección y tratamiento de basuras, no obstante, no tienen vinculación con la invasión del espacio público, problemas de movilidad o salubridad pública. Finalmente, reconocieron que es responsabilidad del municipio la desorganización de los sectores de la Central de Abastos “Sogabastos”.

8.- Varios de los comerciantes pusieron de presente la falta de administración en la plaza de mercado y pidieron se tuviera en cuenta que muchas de las personas que venden sus productos allí sostienen su hogar. Los comerciantes de cárnicos hicieron arreglos con sus propios recursos. El curador ad litem de los *“particulares vinculados señalados en el anexo n.° 4 del auto de fecha 19 de marzo de 2021”* dijo que la Secretaría de Desarrollo del Municipio de Sogamoso no estaba habilitada administrativa, técnica ni presupuestalmente para administrar SOGABASTOS, y que el origen de las dificultades fue la falta de interés de la administración de regular y garantizar la prestación de la actividad.

# 3. La solicitud de medida cautelar

9.- La Procuraduría 32 Judicial I Agraria y Ambiental de Tunja, solicitó que se decretara la medida cautelar prevista en el literal b) del artículo 25 de la Ley 472 de 1998, *“Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado.”*, y que de forma inmediata se ordenara la suspensión de las actividades descritas en los informes técnicos presentados por la **Secretaría de Salud de Sogamoso en 2021,** y en la nota interna enviada por esa misma Secretaría al alcalde municipal en la que se reiteró la solicitud de suspensión de actividades, por cuanto el hecho de que no hubieran sido suspendidas, conllevó a una posible vulneración de derechos a la salud y a la vida de quienes presentaron quejas ante el Ministerio de Salud. Así mismo, para que se realizaran, en un plazo no mayor a 3 meses las acciones técnicas administrativas y financieras requeridas por la Secretaría de Salud del municipio de Sogamoso para ejecutar de manera urgente y perentoria todas las obras y adecuaciones requeridas a fin de corregir las deficiencias y hallazgos detectados en la Central de Abastos de Sogamoso “SOGABASTOS”.

10.- Argumentó que hubo incumplimiento de las normas sanitarias que regían la operación de la Central de Abastos; así mismo, que había transcurrido un plazo de 3.5 años desde la fecha de la presentación de la acción popular sin que se hubieran adoptado medidas o acciones de mejoramiento; también que la Secretaría de Salud efectuó visitas de seguimiento que pusieron de presente el incumplimiento de la normatividad sanitaria el cual se veía reflejado en los informes de dichas visitas; igualmente que se emitió concepto sanitario desfavorable y, finalmente, que se presentaron quejas ante el Ministerio de Salud por parte de usuarios afectados en su salud por consumo de productos que allí se comercializaban.

# 4. El auto apelado[[1]](#footnote-1)

11.- A través de providencia de 20 de abril de 2022, el Juzgado Primero Administrativo de Sogamoso se ocupó de la medida cautelar solicitada y resolvió:

*“****PRIMERO****: Decretar la medida cautelar solicitada por la parte demandante, Procuradora 32 Judicial I Agraria y Ambiental de Tunja, contemplada en el literal b) del artículo 25 de la Ley 472 de 1998, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, se ordena al* ***alcalde municipal de Sogamoso*** *que disponga lo siguiente:*

1. ***1.-*** *Clausurar temporalmente, mientras dura el trámite de este proceso y se adopta la decisión de fondo que en derecho corresponda, por razones de salud pública, la Central de Abastos de Sogamoso ‘Sogabastos’. Se aclara que esta medida de seguridad es de inmediata ejecución, que comprende a la totalidad del establecimiento y que tiene carácter preventivo y transitorio.*

***SEGUNDO:*** *En virtud de las facultades oficiosas otorgadas a esta instancia judicial por las normas que fueron citadas en el marco jurídico de esta providencia, se emiten las siguientes órdenes, a título de medidas cautelares:*

1. ***1.-*** *Se ordena al Alcalde municipal de Sogamoso que, dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de esta providencia, adelante las acciones que correspondan para proceder a la reubicación temporal de los comerciantes formales de ´Sogabastos’ a otro sitio que cumpla con las mínimas medidas sanitarias que prevé la ley en esa materia, sólo mientras vence el plazo de los contratos suscritos con esos comerciantes; negocios jurídicos que se suspenderán mientras transcurre el término para el cumplimiento de la medida.*

*Los comerciantes objeto de tal reubicación únicamente serán aquellos que (i) estén al día con el pago de la totalidad de los cánones de arrendamiento correspondientes y (ii) que reciban la capacitación obligatoria que en esta misma providencia se ordenará.*

***2.2.-*** *Se ordena al Alcalde municipal de Sogamoso que, dentro de los treinta días calendario siguientes a la fecha de esta providencia, proceda a adelantar las acciones que correspondan para que a través del SENA o cualquier otra entidad pública o privada con experiencia suficiente, se imparta capacitación obligatoria a los comerciantes formales de ‘Sogabastos’ que serán objeto de reubicación, en temas relacionados con la manipulación y conservación adecuada de los alimentos y el manejo y tratamiento de residuos.*

***2.3.-*** *Se ordena al Gerente de Coservicios S.A. E.S.P. que, dentro de los dos meses siguientes a la fecha de esta providencia, adelante las acciones técnicas más adecuadas para: (i) proceder al control y eliminación efectiva de los vectores y plagas (ratas, cucarachas y palomas) que están presentes en el inmueble donde actualmente funciona la plaza de mercado de Sogamoso, (ii) proceder a la recolección de los residuos de la plaza de mercado de Sogamoso, (iii) proceder al destaponamiento y despeje de todas las alcantarillas que circundan la plaza de mercado de Sogamoso, empleando para ello los equipos con los que cuenta la Compañía de Servicios Públicos de Sogamoso, y (iv) proceder a la desinfección y lavado general del inmueble donde funciona la plaza de mercado de Sogamoso y las calles que la circundan.*

***2.4.-*** *Se ordena al director de INTRASOG que, dentro de los ocho días calendario siguientes a la fecha de esta providencia, proceda a adelantar las acciones que correspondan para instalar de manera permanente una unidad móvil en el sector donde funciona la plaza de mercado de Sogamoso para que evite el parqueo de vehículos no autorizados, la invasión del espacio público y, si es el caso, imponga los comparendos que sean necesarios. Esa unidad móvil estará instalada allí de manera permanente, mientras se culmina el trámite de este proceso y se adopta la decisión de fondo que en derecho corresponda”.*

12.- Para asumir esas determinaciones, evaluó los requisitos para la procedencia de las medidas cautelares prevista en el artículo 231 del C.P.A.C.A., junto con la regla *periculum in mora* yprocedió a aplicarlos al caso concreto.

13.- En cuanto al requisito de demanda razonablemente fundada en derecho encontró, con fundamento en las actas de inspección sanitaria y los informes de visita de inspección, que el concepto sanitario de la **Central de Abastos de Sogamoso era desfavorable y que aconsejó la clausura total del establecimiento**. Por esos mismos argumentos, encontró acreditada la apariencia de buen derecho.

14.- Sobre el requisito de titularidad de los derechos invocados, lo encontró acreditado en la medida en que la demanda y la medida cautelar fueron presentadas por la Procuradora 32 Judicial I Agraria y Ambiental de Tunja, “delegada” de la Procuraduría General de la Nación.

15.- En lo atinente al requisito de presentación de documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitieran concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, estimó que conforme con las actas aportadas el 16 de junio de 2017 y el 6 de marzo de 2018, se obtuvo un concepto sanitario desfavorable. Así mismo, tuvo en cuenta las visitas de seguimiento y los hallazgos de 2019 y 2021, para concluir que la Central de Abastos de Sogamoso – SOGABASTOS, obtuvo un concepto desfavorable, **y que como no se elaboró ni implementó el plan de mejoramiento, ni se suspendieron las actividades consideradas como las más críticas, la Secretaría de Salud requirió al alcalde municipal para que aplicara la medida sanitaria de seguridad consistente en la clausura total del establecimiento.**

16.- Consideró que la suspensión de las actividades comerciales en la Central de Abastos de Sogamoso – SOGABASTOS y las acciones administrativas requeridas por la Secretaría de Salud, propendían por el interés general, concretado en la protección provisional de los derechos e intereses colectivos relacionados con *“la seguridad y salubridad públicas”* y *“el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”*

17.- Estimó que los derechos de la colectividad prevalecían sobre intereses particulares de los comerciantes y al parecer de las entidades demandadas, puesto que al negarse la medida cautelar se preservarían los derechos económicos de unos pocos (en relación con el número de habitantes de Sogamoso) a costa del derecho a la salud de toda la comunidad (incluidos los mismos vendedores).

18.- Concluyó que la medida cautelar era razonable, idónea y necesaria, porque tenía como fundamento el concepto sanitario desfavorable de la **Secretaría de Salud de Sogamoso y porque con ella se solucionaba temporalmente** la omisión administrativa y se prevenía una afectación aún más grave al derecho a la salud de toda la colectividad; no resultaba desproporcionada en la medida que con ocasión de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus SARS CoV-2 los establecimientos de comercio de Sogamoso ya habían tenido restricciones en su actividad comercial.

19.- En lo que refiere al cumplimiento de una de las siguientes condiciones: a) que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían *“nugatorios”*, dijo que si no se otorgaba la medida cautelar podía causarse un perjuicio irremediable a los consumidores de la plaza de mercado de Sogamoso, que no era otro que la afectación a su salud o la muerte por intoxicación alimentaria o envenenamiento, tomó como ejemplo el origen del coronavirus y el cierre del mercado de mariscos como medida de seguridad sanitaria.

20.- Inconformes con la anterior decisión el Concejo Municipal de Sogamoso, los señores Aide Sibo, María Esperanza Barrera, Mariela Rocha, Crisanta Páez y otros en calidad de arrendatarios del sector *“EL BATÁN”* de la Central de Abastos *“SOGABASTOS”*, el Instituto de Tránsito y Transporte de Sogamoso, el municipio de Sogamoso y la Compañía de Servicios Públicos de Sogamoso S.A. ESP., presentaron recurso de reposición y en subsidio de apelación. Por su parte, la Defensoría del Pueblo, Regional Boyacá, coadyuvó el recurso de reposición interpuesto por el municipio de Sogamoso, mientras que el señor Nelson David Rodríguez Munévar, solicitó que se revaluara la decisión que decretó la medida cautelar.

21.- Con auto de 4 de mayo de 2022, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sogamoso resolvió el recurso de reposición en el sentido de mantener el decreto de la medida cautelar y concedió el recurso de apelación interpuesto por i) los particulares vinculados señalados en el anexo No. 4 del auto de 19 de marzo de 2021, quienes actúan a través de curador *ad litem,* ii) el Concejo Municipal de Sogamoso, iii) los señores Aidé Sibo, María Esperanza Barrera, Mariela Rocha, Crisanta Páez y otros en calidad de arrendatarios del sector *“EL BATÁN”* de la Central de Abastos *“SOGABASTOS”*, iv) el Instituto de Tránsito y Transporte de Sogamoso – INTRASOG, (v) el municipio de Sogamoso, coadyuvado por la delegada de la Defensoría del Pueblo, Regional Boyacá y (vi) la Compañía de Servicios Públicos de Sogamoso S.A. ESP., COSERVICIOS.

**5. La apelación.**

## 5.1 Los particulares vinculados señalados en el anexo No. 4 del auto de fecha 19 de marzo de 2021, quienes actúan a través de c*urador ad litem*

22.- Los comerciantes de la plaza de mercado pidieron que *“se revo[caran] los numerales 1.1 y 2.1 de la parte resolutiva del auto de 20 de abril de 2022, que disponen el cierre inmediato de la central de abastos de Sogamoso (Sogabastos) y la reubicación de sus comerciantes en un lugar -sin determinar- por parte de la Alcaldía de Sogamoso en un plazo de 4 meses”*

23.- Sobre el requisito relacionado con que la demanda estuviera razonablemente fundada en derecho, indicaron que no era claro que el informe de visita de inspección sanitaria de 3 de septiembre de 2021 y la nota interna 200-367 de 1º de octubre de 2021 señalaran que el concepto sanitario desfavorable se predicaba de todas las actividades comerciales de la Central de Abastos de Sogamoso - SOGABASTOS, pues sólo se refería a unas circunstancias, desaseo en el sector de carnes y en los alrededores de la plaza, deterioro de la cubierta de la estructura y falta de mecanismos que impidieran el ingreso de animales domésticos, que se podían remediar a través de actividades de limpieza por medio de la Compañía de Servicios Públicos de Sogamoso S.A., ESP., COSERVICIOS S.A. ESP., o con medidas de parte de la administración.

24.- En cuanto a los hallazgos explicados al administrador de la Central de Abastos de Sogamoso – SOGABASTOS, indicaron que las actividades comerciales en la plaza de mercado de Sogamoso que fueron objeto de observaciones por la Secretaría de Salud estuvieron determinadas y con respecto a las mismas **se ordenó al administrador del inmueble la suspensión, sin incluir todo el establecimiento.**

25.- En cuanto al concepto desfavorable sanitario, señalaron que los focos de insalubridad en el exterior del inmueble eran susceptibles de un remedio que podía operar la Compañía de Servicios Públicos de Sogamoso S.A., ESP., - COSERVICIOS SA. ESP., de manera fácil y no ameritaba el cierre del inmueble así como tampoco lo ameritaban las limitaciones en la infraestructura de la plaza para restringir el ingreso de plagas y animales domésticos a las zonas de venta de alimentos, el mal estado de los techos del inmueble y la limpieza y control de vectores en tanto esta última devenía de falencias en la administración del inmueble, y las fallas de edificaciones e instalaciones eran susceptibles de resolverse con medidas administrativas y presupuestales.

26.- En lo que respecta al requisito de presentación de los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitieran concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, **manifestó que los conceptos sanitarios desfavorables daban cuenta de una amenaza al interés general, pero también, se debía ponderar los intereses privados de los comerciantes de la plaza**.

27.- Sobre el principio de proporcionalidad, dijeron que no se cumplió y que se efectuó de manera superficial, por cuanto no se llevó a cabo una ponderación de derechos, sino que se otorgó un mayor peso a los intereses colectivos invocados en la demanda, además que se planteó un razonamiento que pretendió castigar la desidia de la administración, no obstante, la medida no podía operar como un mecanismo sancionatorio.

28.- En lo que se refiere a los requisitos de: a) que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían “nugatorios”, sostuvieron que los riesgos de intoxicación o envenenamiento existían, pero que no se conjuraban con el cierre total de la plaza de mercado ni con las otras medidas. Así mismo, consideraron que no se precisaron las razones de cómo no imponer el cierre de la plaza de mercado y el traslado de los comerciantes pudiera afectar el objeto de la sentencia, sino que, por el contrario, se estimó que continuar con dichas medidas sí afectaría el objeto del proceso, puesto que ampliaría la problemática a niveles que trascenderían las solicitudes de amparo.

29.- Desarrollaron un acápite sobre el principio de proporcionalidad y la forma en que se aplica e indicaron que si bien los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública de los habitantes de Sogamoso, se hallaban comprometidos también lo estaba el interés de ellos mismos de acceder a los productos que se comercializaban en la plaza e incluso el de las personas que derivaban su sustento de las actividades económicas que se desarrollaban en ese sitio que se verían afectadas en sus derechos al trabajo y mínimo vital.

30.- Realizaron un juicio de proporcionalidad a la medida cautelar. En el indicador de idoneidad sostuvieron que, la providencia no demostró que el cierre inmediato de la plaza de mercado de Sogamoso y el traslado de los comerciantes a otro lugar en 4 meses estuviesen encaminados a lograr el fin de la protección de los intereses colectivos alegados en la demanda. En cuanto a la necesidad de la medida, indicaron que la decisión adoptada interfería de manera grave y evidente los derechos al trabajo y al mínimo vital de los comerciantes de Sogabastos, pues el Secretario de Desarrollo del Municipio de Sogamoso declaró, el 21 de abril de 2022, ante el Concejo Municipal, **que la entidad territorial no contaba con un lugar en el que pudiera reubicar a los comerciantes, lo que impediría, seguir desarrollando la actividad comercial afectando sus ingresos y el mínimo vital, inclusive, los 4 meses que se otorgaban impedían la venta de los productos.**

31.- Agregaron que las medidas de: **i)** capacitar en materia sanitaria, **ii)** higienización y **iii)** recuperación del espacio público eran menos intrusivas en las garantías fundamentales señaladas que el cierre de la plaza de mercado y que existían otras medidas distintas a las contempladas en el auto recurrido que resultaban idóneas y necesarias para conseguir la salvaguarda temporal de los derechos colectivos implicados hasta que se adoptara la sentencia.

32.- Finalizaron diciendo que el problema medular de la acción popular consistía en la carente administración de la plaza de mercado de Sogamoso, pues la administración presentaba un incumplimiento de las respectivas normas, razón por la cual era posible que por vía judicial se impusieran.

33.- Consideraron que la medida más razonable consistía en imponer al municipio de Sogamoso, en los 4 meses siguientes, la elaboración de un plan de intervención de urgencia, que atendiera todos los hallazgos sanitarios, pero, sobre todo, que contara con más contratistas o empleados delegados y con una asignación dineraria concreta.

## 5.2 Concejo municipal de Sogamoso

34.- El Concejo Municipal de Sogamoso solicitó que se revocaran las medidas cautelares señaladas en los numerales 1.1 y 2.1 de la parte resolutiva del auto de 20 de abril de 2022.

35.- Sostuvo que no era cierto que resultara más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, pues con ella *“se est[aba] afectando gravemente el derecho a trabajo, al mínimo vital, dignidad humana, afectación a los derechos de las madres cabeza de familia, incluso, una grave afectación de los niños, niñas y adolescentes, hijos de los comerciantes de la central de abastos”* aunado al hecho de que el municipio no contaba con locaciones aptas para este tipo de servicios, por el contrario, a donde quiera que se trasladaran era probable que los hechos se volvieran a presentar.

36.- Dijo que para resolver el problema de la Central de Abastos de Sogamoso – SOGABASTOS, se requería de grandes sumas de dinero, con las que no contaba el municipio, por eso se radicó un proyecto por el ejecutivo municipal, pero el cierre y la reubicación imponía el desembolso de recursos.

37.- Solicitó que se diera aplicación a la propuesta presentada en la audiencia de pacto de cumplimiento y se realizara un juicio de ponderación de los derechos e intereses colectivos que se pretendía proteger mediante la acción popular que ocupaba la atención.

## 5.3 Aidé Sibo, María Esperanza Barrera, Mariela Rocha, Crisanta Páez y otros[[2]](#footnote-2), en calidad de arrendatarios del sector *“EL BATÁN”* de la central de abastos

***“SOGABASTOS”*,**

38.- Informaron que eran arrendatarios del sector *“EL BATÁN”* de la Central de Abastos de Sogamoso - S*OGABASTOS*, y solicitaron que se revocara el auto por el cual se ordenó como medida cautelar el cierre temporal de la plaza de mercado, así como que se modificara en el sentido de que se ordenara mantener en funcionamiento el sector “El Batán” de la plaza de mercado de Sogamoso, en cuanto podían seguir cumpliendo con los protocolos de salubridad e higiene.

39.- Aseguraron que con ocasión del virus Covid 19, tuvieron que dejar de trabajar por varios meses y que más de 2000 familias dependían directa e indirectamente del funcionamiento de la plaza de mercado.

40.- Indicaron que los mismos vendedores habían contribuido con la recolección y tratamiento de las basuras que se producían y habían realizado mejoras como instalación de rejas, así como mejoras locativas.

41.- Sostuvieron que ante una reubicación temporal se debían garantizar las mismas condiciones con las que contaban, lo que generaría un costo excesivo.

42.- Así mismo, señalaron que no tenían “vinculación” con la invasión del espacio público, problemas de movilidad o salubridad pública.

43.- Aseveraron que el principio de proporcionalidad se deducía del deber de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios y que en caso de colisión de derechos correspondía al juez realizar la respectiva ponderación, que en ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional había sido enfática en la protección constitucional del derecho al trabajo especialmente de las personas que se dedicaban a las ventas informales en la medida que integraban un grupo social y económicamente vulnerable.

44.- Agregaron que los comerciantes del sector “EL BATÁN”, tenían unas condiciones específicas en sus locales, como por ejemplo rejas de seguridad, para guardar permanentemente la mercancía.

45.- Indicaron que se debía respetar el debido proceso y el principio de confianza legítima de los trabajadores que pudieran verse gravemente afectados con los cambios bruscos e intempestivos, en este caso el cierre temporal afectaba directamente la acreditación del predio donde se ubicaba la plaza de mercado, el cual tenía varios años y era conocido por toda la ciudad.

46.- Aseguraron que las inspecciones sanitarias realizadas no se relacionaron con el sector *“EL BATÁN”*, por cuanto el manejo de basuras había sido idóneo y en razón de su actividad no manipulaban alimentos, motivo por el cual la medida decretada era desproporcionada y si bien los derechos de la colectividad prevalecían sobre el interés particular, en este caso no existía relación directa entre la actividad ejercida por los comerciantes de *“EL BATÁN”* y las inconsistencias aducidas por la Procuraduría al solicitar la medida cautelar.

47.- Igualmente, como se reconoció en el auto, los antecedentes de plazas de mercado cerradas por problemas de salubridad, habían sido por sectores y de forma transitoria, enfocándose en el sector donde se presentaban las problemáticas de salubridad y no de forma general afectando a las personas que no tenían relación con estas actividades.

48.- Recapitularon bajo el entendido de que, no resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, porque de proceder esta última se estaba afectando a comerciantes del sector *“EL BATÁN”,* que no tenían relación directa con el manejo de alimentos o recolección de basuras y que fueron vinculados a la acción popular solo por figurar como arrendatarios de un sector de la plaza de mercado.

**5.4 Instituto de Tránsito y Transporte de Sogamoso *“INTRASOG”*.**

49.- El Instituto de Tránsito y Transporte de Sogamoso *“INTRASOG”* solicitó que se revocaran los numerales 1.1, 2.1 y 2.4 de la parte resolutiva del auto de 20 de abril de 2022, que decretó unas medidas cautelares.

50.- Argumentó que la medida concerniente al cierre del establecimiento no era adecuada y razonable porque afectaba tanto a comerciantes como a consumidores, no solo de Sogamoso sino de sectores que hacían parte de la Provincia del Sugamuxi.

51.- Aseguró, en cuanto a la reubicación de los comerciantes, que esa orden obligaba a establecer nuevos corredores viales de los vehículos que transportaban los alimentos, asunto para el que no se contaba con estudios.

52.- Sostuvo que los documentos que soportaban la medida cautelar circunscribían hallazgos sanitarios en actividades puntuales, razón por la cual, la medida no era proporcional por cuanto se afectaba a la totalidad de los comerciantes.

53.- Dijo, en relación con la reubicación, que no era viable debido a que generaría trastornos en la movilidad de la ciudad como quiera que los vehículos de carga debían cumplir con unas rutas y vías previamente asignadas.

54.- Informó que mediante Resolución No. 1855 de 14 de junio de 2019, fijó el horario de cargue y descargue para los vehículos pesados en la Central de Abastos de Sogamoso – SOGABASTOS, que había realizado operativos los días martes, jueves y domingo y había impuesto ordenes de comparendos, no obstante, la orden de realizar operativos todos los días era desproporcionada porque i) se hallaba demostrado que el flujo vehicular era normal inclusive en los días en que la actividad en la plaza de mercado era máxima y ii) en las vías limítrofes disponía de 2 agentes de tránsito, grúa y patrulla para los procedimientos.

55.- Agregó que la implementación de las medidas dispuestas conllevaba un incremento en los costos operativos con los que no contaba, además que impactarían negativamente y en perjuicio de otros sectores.

56.- Señaló que la cuadrilla de señalización y demarcación apoyó la recuperación del espacio público realizando la demarcación de los espacios de parqueo con pintura tipo tráfico en una longitud de 820 metros, y para mejorar la movilidad en la ciudad en el año 2021 presentó proyecto de acuerdo de zonas azules y amarillas que incluía el perímetro del centro de abastos que se encontraban contenidos en los Acuerdos 024 y 027 de 2021, inclusive, en cumplimiento de la acción popular con radicado 2010073 restringió la movilidad de vehículos sobre la carrera 20 tal como constaba en la Resolución No. 1480 de 2012.

57.- Por último, afirmó que la materialización de las medidas decretadas generaba un perjuicio irremediable al vulnerar el derecho al trabajo y, por ende, al mínimo vital, ya que desconocía que el incumplimiento sanitario no era general.

## 5.5 Municipio de Sogamoso

58.- El municipio de Sogamoso solicitó que se revocara la medida cautelar contemplada en el literal b) del artículo 25 de la Ley 472 de 1998 y, en su lugar, que se decretaran las de los literales c) y d).

59.- Desarrolló un acápite que denominó *“Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger”* en el que sostuvo que los hallazgos de la Secretaría de Salud no podían ser tenidos en cuenta porque databan de 2018, 2019, 2020 y 2021, que si bien recomendaban clausura, no precisaban el módulo, responsable y las acciones a realizar con respeto de la garantía al debido proceso.

60.- Precisó que el cierre de la plaza generaba un perjuicio mayor a la comunidad pues no se contaba con la infraestructura en la que, eventualmente, se pudieran cumplir las actividades que en ella se desarrollaban y, en todo caso, si tuviera una que pudiera servir, debía adaptarla y ello implicaba estudios técnicos, arquitectónicos y financieros.

61.- Indicó que el restablecimiento del uso y goce de la plaza de mercado se debía realizar teniendo en cuenta las especificaciones dadas por el Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos “*INVIMA”.*

62.- Dijo que se podría incurrir en conductas que afectaran la seguridad debido a que al cerrar la plaza muchos de los vendedores estarían en la obligación de ejecutar actos en contravía del ordenamiento legal incrementando el índice de inseguridad.

63.- Aseveró que no existía congruencia entre la parte motiva y la parte resolutiva como quiera que la primera se fundamentaba en el literal b) del artículo 25 de la Ley 472 de 1998, pero aclaraba que era de inmediata ejecución y se tomó decisión de fondo en un término no mayor a 4 meses.

64.- Reiteró que los informes no eran atendibles por cuanto los requisitos para la procedencia de la medida no sólo debían considerar el principio de precaución sino también la prueba objetiva de una amenaza de daño grave e irreparable al ambiente y a la salud.

65.- Aseguró que el informe de 3 de septiembre de 2021 no se podía tener en cuenta debido a que se habían venido adelantando jornadas de limpieza, capacitación y manejo de componentes.

66.- Resaltó que el operador jurídico tenía la obligación de realizar una interpretación y establecer si la medida innominada era necesaria e idónea.

67.- Dio cuenta de que: i) el 21 de abril de 2022 se realizaron labores de aseo y embellecimiento en el sector de *“EL BATÁN”*, ii) el 23 de abril de 2022 se realizó censo de las personas del pabellón de carnes, expendio de lácteos y alimentos procesados, iii) el 24 de abril de 2022, se diseñó un plan de mejoramiento para el pabellón de carnes y se presentó informe sobre avances en la identificación de posibles sitios para la reubicación en donde se puso de presente que no existía ninguna instalación pública o privada que cumpliera con los requisitos mínimos sanitarios, iii) se adoptaron acciones urgentes por parte de la Compañía de Servicios Públicos de Sogamoso SA. ESP., *“COSERVICIOS S.A. ESP”*, como prestar el servicio de recolección de residuos todos los días a partir de las 6:30 a.m., programar el lavado general de la plaza y limpieza de sumideros internos y externos y, finalmente, también se apropiaron $50.000.000 para materializar y dar cumplimiento al plan de acción.

**5.6 Compañía de Servicios Públicos de Sogamoso S.A., ESP., *“COSERVICIOS S.A. ESP”*.**

68.- Solicitó que se revocara la medida cautelar establecida en el numeral 2.1., del auto de 20 de abril de 2022, que ordenó el cierre temporal de la plaza de mercado, y la del numeral 2.3.

69.- Alegó que se presentaba falta de legitimación en la causa por pasiva como quiera que las actividades previas a la recolección era responsabilidad del usuario ya que de conformidad con el Decreto 1077 de 2015 Sogabastos debió presentar los residuos debidamente almacenados en contenedores retornables. En igual sentido, la responsabilidad de Coservicios empezó a partir del momento en el que efectuó la recolección.

70.- Informó que prestaba el servicio de recolección puerta a puerta a los alrededores de la plaza y realizaba la recolección con los vehículos recolectores los días lunes y jueves de cada semana.

71.- Indicó que una vez notificada del auto, suministró 2 contenedores con capacidad de almacenamiento de 1 tonelada cada uno y estaba en disposición de realizar la recolección de los residuos sólidos todos los días, lavar la plaza de mercado dentro y fuera una vez al mes, y hacer limpieza de sumideros cada 30 días o cuando se requiriera.

# II. CONSIDERACIONES

## 2.1 Competencia

72.- La Sala es competente para proferir esta providencia a la luz de lo dispuesto en los artículos 125, numeral 2, letra h) y 153 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 26 de la Ley 472 de 1998, porque a través de ella se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra el auto proferido por un juzgado que decretó la medida cautelar solicitada por la parte accionante.

**2.2 Las medidas cautelares en acciones populares.**

**2.1.2. Las medidas cautelares en las acciones populares, regulación.**

73.- Las medidas cautelares en las acciones populares se hallan reguladas por el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, que autoriza al Juez constitucional para que, de oficio o a petición de parte, adopte *las “medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado”*.

74.- La misma norma enlistó, de manera enunciativa, las medidas cautelares que se podían decretar, así:

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

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

1. *Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;*

1. *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”*

75.- Por su parte, el parágrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, que hace parte del Capítulo XI del Título V de la Segunda Parte de la respetiva ley, dispuso que las medidas cautelares en los procesos que tuvieran por finalidad la defensa y protección de los derechos colectivos se regirían por lo dispuesto en dicho Capítulo y podrían ser decretadas de oficio.

76.- En atención a la existencia de dos normas que regulan el tema de las medidas cautelares en esta clase de medios de control, el Consejo de Estado[[3]](#footnote-3), precisó que a primera vista podría pensarse que las normas del C.P.A.C.A., derogaron tácitamente lo señalado en la Ley 472 de 1998, sin embargo, aseguró que ambas disposiciones debían ser interpretadas de manera armónica y complementaria.

77.- Ese criterio, el de la armonización y complementariedad de las reglas que se comentan, también fue sostenido por la Corte Constitucional que en sentencia C – 284 de 2014, se pronunció sobre la constitucionalidad del parágrafo del artículo 229 del C.P.A.C.A., y declaró la exequibilidad de dicha norma, bajo el entendido de que i) la norma “*demandada no introdu[jo] una restricción en los poderes que, antes de la Ley 1437 de 2011, le confirió la Ley 472 de 1998 al juez popular”* ii) *“tampoco consider[ó] la Corte que la Constitución le impid[íera] al legislador conferirle al juez de procesos que t[uvieran] por finalidad la defensa de derechos e intereses colectivos la potestad de decretar medidas cautelares de oficio o a petición de parte, como lo hace el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011”* iii) *“el hecho de que la Ley 1437 de 2011, en su artículo 232, expresamente excluy[era] el deber del solicitante de prestar caución en este tipo de procesos, no desconoc[ía] tampoco los citados principios constitucionales”* y iv) *“según el régimen general de la Ley 1437 de 2011, para decretar una medida cautelar el juez debe en principio darle traslado de la solicitud a la contraparte, y esta (sic) tiene cinco (5) días para pronunciarse sobre la misma (art 233). Luego de vencido este término, el juez cuenta con diez (10) días para resolver la solicitud. La Corte considera que esta regulación tampoco vulnera la*

*Constitución, en sus artículos 13, 88, 89, 228 y 229”*

78.- Entonces, el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las previstas en los artículos 25 de la Ley 472 de 1998 y 230 del C.P.A.C.A.

### 2.2.3. Las medidas cautelares en la acción popular, clases

79.- Las medidas cautelares se clasifican, entre otros criterios, considerando la manera en que han sido reglamentadas; en cuanto su regulación legal sea íntegra o no, serán nominadas o innominadas.

80.- Las medidas cautelares en acción popular fueron consideradas como innominadas en consideración a la multiplicidad de circunstancias que pueden amenazar o violar una garantía colectiva lo que determinó la necesidad de otorgar al juez un amplio margen de acción.

81.- Así lo consideró el Consejo de Estado, cuando sobre el particular sostuvo: *“Visto lo anterior, se advierte que la Ley 472 de 1998 le otorg[ó] amplias facultades al Juez Popular para que decret[ara] cualquier medida cautelar para salvaguardar un derecho colectivo,…”.”*

### 2.2.4. Las medidas cautelares en la acción popular y la necesidad de proteger otros derechos e intereses colectivos, económicos y sociales y fundamentales

82.- En la medida en que la Constitución reconoce varias garantías, fundamentales, económicas y sociales y colectivas y del ambiente, y que el goce de esos derechos puede concurrir en determinado escenario, el decreto de medidas cautelares en el trámite de acción popular, en cuanto impongan actuar o dejar de hacerlo, puede afectar los propios derechos que se pretende proteger, otros de la mismas naturaleza e incluso derechos económicos y sociales y fundamentales, lo que representa una pugna o colisión que debe atenderse sopesando sacrificios.

83.- Sólo serán posibles aquellas que en cuanto afecten el mismo derecho que se está amparando u otro colectivo o incluso otros de diferente naturaleza, represente un gravamen menor que el que se causaría respeto del derecho cuya protección temporal se decide si no se dispusieran.

### 2.2.5. Ponderación de intereses

84.- La Corte Constitucional ha dicho que la ponderación es un método para solucionar colisiones entre derechos, con el cual se pretende buscar un equilibrio entre las necesidades de los titulares de los derechos enfrentados[[4]](#footnote-4).

85.- Bajo esa lógica, en lo que refiere al estudio de las medidas cautelares es posible considerar el **principio de proporcionalidad** junto con los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

86.- Al respecto el Consejo de Estado[[5]](#footnote-5) recogió la tesis doctrinal de Jaime Orlando Santofimio Gamboa, y tiene dicho:

*“7.- El asunto resulta elemental: allí donde el juez administrativo no esté gobernado por reglas, lo más posible es que la actuación se soporte en principios o mandatos de optimización6, luego la proporcionalidad y ponderación no son metodologías extrañas en la solución de conflictos y en la reconducción de la actividad de la jurisdicción contencioso administrativa al cumplimiento material de los postulados del Estado social de derecho. En todo caso, la proporcionalidad y la ponderación no representan ni la limitación, ni el adelgazamiento de los poderes del juez administrativo, sino que permiten potenciar la racionalidad y la argumentación como sustento de toda decisión judicial[[6]](#footnote-6). Cabe, entonces, examinar cómo se sujeta la actividad discrecional del juez administrativo a las reglas de la ponderación, como expresión más depurada del principio de proporcionalidad.”[[7]](#footnote-7)*

87.- En tal virtud, para la determinación de una medida cautelar, el juez debe tener en cuenta valoraciones de orden fáctico que implican: “***i)*** *que la medida decretada sea adecuada para hacer frente a la situación de amenaza del derecho del afectado (idoneidad);* ***ii)*** *que, habida cuenta que se trata de una decisión que se adopta al inicio del proceso judicial o, inclusive, sin que exista un proceso formalmente establecido, la medida adoptada sea la menos lesiva o invasora respecto del marco competencial propio de la administración pública (necesidad) y, por último, es necesario* ***iii)*** *llevar a cabo un razonamiento eminentemente jurídico de ponderación9, en virtud del cual se debe determinar de manera doble el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos10 (pasos a y b) y, luego de ello, se procede a c) que ordena analizar si se encuentra justificado que la satisfacción de uno de los principios afecte al otro; aplicando las consideraciones vertidas en iii) en la materia que se está tratando, hay que decir que ello implica valorar si está justificada la adopción de la medida cautelar para la protección de un derecho en circunstancias de amenaza, en desmedro de la administración (…)”*

## 2.3 Caso concreto

88.- En el **caso concreto**, el Juzgado Primero Administrativo de Sogamoso, mediante auto de 20 de abril de 2022, como medidas previas, ordenó, al Alcalde de Sogamoso que i) clausurara temporalmente la Central de Abastos de Sogamoso

“SOGABASTOS” ii) reubicara temporalmente a los comerciantes formales y al día en sus obligaciones como locatarios para con la Central de Abastos de Sogamoso “SOGABASTOS” y iii) brindara capacitación obligatoria a los comerciantes formales y al día en sus cargas como arrendatarios para con la Central de Abastos de Sogamoso “SOGABASTOS” que serían objeto de reubicación, en temas relacionados con la manipulación y conservación adecuada de los alimentos y el manejo y tratamiento de residuos; al Gerente de la Compañía de Servicios Públicos de Sogamoso SA. ESP., “COSERVICIOS SA., ESP.”, que i) procediera al control y eliminación efectiva de los vectores y plagas (ratas, cucarachas y palomas) presentes en el inmueble donde funcionaba la Central de Abastos de Sogamoso “SOGABASTOS”, ii) procediera a la recolección de los residuos de la Central de Abastos de Sogamoso “SOGABASTOS”, iii) cumpliera con el destaponamiento y despeje de todas las alcantarillas que circundaban la Central de Abastos de Sogamoso “SOGABASTOS”, empleando al efecto los equipos con los que contara la Compañía de Servicios Públicos de Sogamoso “COSERVICIOS SA. ESP.”, y iv) procediera a la desinfección y lavado general del inmueble donde funcionaba la la Central de Abastos de Sogamoso

administrativo”, en VALDERRAMA ROJAS, Carmen Ligia (Dir). Perspectivas del derecho del consumo. 1ª ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2013; “Reflexiones en torno a la potestad administrativa sancionadora. El principio de proporcionalidad y su vincularidad a esta actividad administrativa”, Ponencia presentada en el XII Foro de Derecho Administrativo Latinoamericano, Arequipa (Perú) celebrado entre el 28 de octubre y el 1 de noviembre de 2013 (próximo a publicarse en Lima, Perú, y como libro en Bogotá por el Departamento de Derecho Minero y Energético de la Universidad Externado de Colombia en 2014); “El Contrato de Concesión de Servicios Públicos: Reglas para su debida estructuración”, en MATILLA CORREA, Andry; CAVALCANTI, Bruno (Coords). Estudios Latinoamericanos sobre concesiones y PPP. Ratio Legis, Madrid, 2013, pp.63 a 150 (próximo a publica en México como libro).

9 La ley de ponderación, siguiendo a Alexy, quiere decir que “Cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro”. ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales (Epílogo). 2° edición, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales [Trad. Carlos Bernal Pulido] 2008, p. 529. 10 A través de una escala tríadica de leve, medio o intenso.

“SOGABASTOS” y las calles que la rodearan y al **Director del Instituto de Tránsito de Sogamoso “INTRASOG”** que dentro de los ocho **días calendario siguientes a la fecha de dicha providencia**, procediera a adelantar las acciones que correspondieran para instalar de manera permanente una unidad móvil en el sector donde funcionaba la plaza de mercado de Sogamoso para evitar el parqueo de vehículos no autorizados, la invasión del espacio público y, si era el caso, impusiera los comparendos que fueran necesarios.

89.- Pues bien, la mayoría de las impugnaciones están enderezadas a obtener que se infirmen las medidas decretadas por el Juzgado Primero Administrativo de Sogamoso consistentes en la clausura temporal de la Central de Abastos de Sogamoso “SOGABASTOS” y la reubicación temporal de los comerciantes formales al día en sus obligaciones como locatarios, en cuanto se consideraron desproporcionadas.

90.- Las medidas asumidas, que se itera, corresponden a innominadas, buscaban garantizar la efectividad de los derechos colectivos (Capítulo 3, de los artículos 78 al 82 CP) a *“La seguridad y salubridad públicas”* y *“El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”* de los habitantes del municipio de Sogamoso, en la medida en que según los informes de visita de inspección sanitaria y en especial el concepto sanitario desfavorable emitido por la Secretaría de Salud de Sogamoso, el 3 de septiembre de 2021, existía una afectación a dichas garantías, bajo los siguientes hallazgos: *“1. EDIFICACIÓN E INSTALACIONES 1.1 LOCALIZACIÓN Y DISEÑO – Se evidencian focos de insalubridad alrededor de la plaza de mercado por presencia de basuras y encharcamiento permitiendo el anidamiento de plagas y molestia sanitaria por malos olores. – La infraestructura de la plaza no impide el ingreso de plagas ni animales domésticos (palomas, gatos, perros) a las diferentes áreas de expendio de alimentos. – Techos en mal estado (deteriorados, rotos, desaseados). – Se evidencian heces de animales, excremento de palomas, basuras y alimentos en estado de descomposición poniendo en riesgo la salud de los consumidores. – En el pabellón de carnes se evidenció presencia de cucarachas. (…) 1.2 INSTALACIONES SANITARIAS – No hay vestidores para los manipuladores de alimentos – Puntos para el lavado de manos se encuentran deteriorados y con acumulación de suciedad”*

91.- Sin embargo no consideraron que afectaban las propias, *“Seguridad y salubridad públicas”* y *“Acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”* que pretendían proteger, en la medida en que imponían el traslado de una actividad a otro escenario físico a pesar de que i) demandaba, dadas las condiciones en que se cumplía, con alta afluencia de personas y con el manejo de bienes perecederos que incluso, requieren manejos especiales para su conservación, unas condiciones de higiene especiales, ii) dentro del proceso existían antecedentes que daban cuenta de que en el municipio no existían otros espacios a los que se pudiera trasladar, en condiciones adecuadas, el mercado que se cumplía en la Central de Abastos de Sogamoso “SOGABASTOS”, por lo que el cumplimiento se haría a uno en el que no se tendrían las condiciones de higiene para el desarrollo de la actividad y iii) el cierre y las condiciones, en cuanto a traslado y tiempos para cumplirlo, implicaría ausencia del servicios por lo menos en un tiempo importante – 4 meses – y su eventual reanudación con un número pequeño de actores, por los menos de proveedores, pues los limitaba a los comerciantes formales locatarios al día en sus obligaciones para con la Central.

92.- **Ni el hecho de que los artículos 88 de la** Constitución Política **y 4 de la** Ley 472 de 1998 incorporaron, a título enunciativo, un listado de derechos colectivos, en tanto el primero usó la expresión *“y otros de igual naturaleza”* y el segundo la fórmula *“entre otros”,* elloresultaba relevante para aseverar que existió una pluralidad de derechos colectivos que va más allá de la enunciación hecha por las normas positivas, por lo que lo definitorio de una prerrogativa de esa naturaleza, no es el reconocimiento positivo ni que varias personas estén en una misma situación “*ni […] que se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni […] que se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada”[[8]](#footnote-8)*

93.- Precisamente, en el inventario de derechos colectivos aparece el denominado **derecho de consumidores y usuarios** entendido, como aquel que *“apunta a la protección sustancial de los ciudadanos que entran en relación con proveedores y distribuidores de bienes y servicios, respectivamente[[9]](#footnote-9)”*, que en el caso concreto se traduce en la posibilidad de que las personas puedan hacer uso de un escenario para adquirir sus productos alimenticios, en igual sentido, por vía jurisprudencial se ha reconocido la existencia de otros, como los señalados en la sentencia C – 569 de 2004 en donde se analizaron los denominados intereses o derechos difusos o colectivos que son indivisibles y supraindividuales y que se caracterizan por *“el hecho de que se proyectan de manera unitaria a toda una colectividad, sin que una persona pueda ser excluida de su goce por otras personas. Estos derechos e intereses colectivos se asemejan entonces, mutatis mutandi, al concepto de “bien público”, que ha sido profusamente estudiado y debatido en la literatura económica, en la medida en que los intereses colectivos y los bienes públicos tienden a caracterizarse porque en ellos no existe rivalidad en el consumo y se aplica el principio de no exclusión. Esto significa que el hecho de que una persona goce del bien no impide que otros puedan gozar del mismo (ausencia de rivalidad en el consumo), y por ende el goce de ese bien por otras personas no disminuye su disponibilidad”*.

94.- Con lo anterior, se quiere hacer ver que cuando se hace un examen acerca del beneficio que implica la protección de los derechos reclamados en la medida cautelar, con otros de la misma naturaleza, las dos primeras medidas adoptadas por la primera instancia en el auto recurrido, a saber: el cierre temporal de la plaza de mercado y la reubicación de los comerciantes formales al día en sus cargas como locatarios, afectan otros derechos de la misma categoría.

95.- Para la Sala, si bien las determinaciones objeto de análisis guardan relación con los hechos en que se fundamenta la demanda y la solicitud de medida cautelar, no se puede desconocer que generan un sacrificio mayor al beneficio que se pretende alcanzar, pues el cierre de la plaza de mercado implica sustraer del dominio de los productores, comercializadores y consumidores un escenario que fue diseñado para que confluyeran y satisficieran las necesidades de cada uno de ellos, pues los primeros tenían la posibilidad de ubicar y exhibir los productos que producían y pretendían comercializar, mientras que los segundos podían escoger entre la variedad de bienes de modo que colmaran sus necesidades alimentarias de la mejor manera.

96.- Imponer el traslado de la plaza de mercado a otro escenario que no ha sido diseñado para esas actividades va generar mayor daño en la salubridad del que se pretende proteger, así como en la seguridad, ello en la medida en que en el hipotético caso de llevarse a cabo la reubicación de los comerciantes, problemas como los de invasión del espacio público y movilidad también van a ser trasladados al lugar en el que se pretenda materializar la reubicación.

97.- Inclusive generaría afectación al derecho de los consumidores de la plaza de mercado en la medida en que limitaría la posibilidad de contar con unos productos que se ofrecieran en condiciones consecuentes con los costos de producción, pues quien los comercializa es el campesino, de ahí el adagio *“del campo a su mesa”* que descarta la intermediación, enervando costos, y en todo caso, de existir participación intermediaria sería de esas elementales que no impactan de forma significativa en el precio debido a que este último sería quien adquiriría el producto directamente del campesino productor y lo vendería al consumidor.

98.- Lo anterior, no se puede predicar, por ejemplo, de los supermercados a los que se refiere el auto apelado, como quiera que en esa cadena va implícito por lo menos un actor más, lo que impacta negativamente en el precio, afectando la razonabilidad económica conforme con la cual el trasunto es la escasez (necesidades ingentes y recursos limitados que imponen maximizar el beneficio de éstos últimos).

99.- Inclusive, se afecta el bien jurídico denominado “mercado”, el cual no sólo corresponde a un espacio físico sino a todo un conjunto de condiciones que permiten las transacciones pertinentes de un producto, por lo que desplazarlo del lugar en el que originalmente se ha establecido para el efecto, genera afectaciones, pues debe tenerse en cuenta que el espacio de la plaza es reconocido (acreditado), su traslado a otros sitios, con las restricciones en cuanto a actores (comerciantes formales al día en sus obligaciones) a un espacio reducido (en cuanto en el municipio no existe otro de similares áreas) impactará en la cantidad y posiblemente en la calidad de los bienes ofrecidos y, por ende, en el precio final de ellos.

100.- De otra parte, la Sala advierte que con la medida cautelar decretada no sólo se están afectando derechos de la colectividad a los que se ha hecho mención sino también derechos económicos en la medida en que se limita, en un grado importante, la iniciativa económica que la Constitución Política reconoce, pues se afecta la actividad que se desarrolla en la plaza de mercado por un tiempo considerable – 4 meses – y a un grupo de personas que no corresponden a todos los que hacen parte de ese ambiente, pues no debe olvidarse que según la orden dada por el *a quo* sólo sería posible la reubicación de aquellos comerciantes arrendatarios que estuvieran al día con el canon de arrendamiento.

101.- Así mismo, esas medidas generan un impacto que puede catalogarse como irregular pues afecta a personas y actividades que dependen de la plaza de mercado, a manera de ejemplo puede citarse a los transportadores, a los denominados “coteros”, así como los negocios que se desarrollan en las inmediaciones; unos y otros pueden verse perjudicados con las medidas de cierre y reubicación de los comerciantes formales al día.

102.- Aunado a lo anterior, la Sala también puede advertir que se presenta un impacto en prerrogativas de orden fundamental respecto de personas que por su actividad (campesinos), su edad (mayores) o su género (femenino) demandan atención, quienes obtienen su sustento de las actividades que se desarrollan en la plaza de mercado; repárese en que entre vendedores formales e informales se supera, en varios, el ciento, y que unos y otros generan, con su actividad, el sustento propio y el de sus familias, por manera que con la clausura de la Central de Abastos de Sogamoso “SOGABASTOS” se verán afectados en sus derechos al trabajo y al mínimo vital.

103.- En suma, si se revisa la afectación de los derechos colectivos cuya protección se reclama con las medidas cautelares junto con la de otros derechos colectivos como aquellos a los que se ha hecho referencia, los económicos y los fundamentales, se puede concluir que la clausura y traslado de los comerciantes formales al día en sus obligaciones como locatarios para con la Central de Abastos de Sogamoso “SOGABASTOS”, con la que se pretenden garantizar los derechos a *“La seguridad y salubridad públicas”* y *“El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”* (idoneidad de la medida), de una parte, no resultaban proporcionales o si se quiere consecuentes con las circunstancias que se quería enervar (artículo 44 de la Ley 1437 de 2011) en la medida en que existían otras que podían dispensar la protección reclamada, específicamente las enderezadas a corregir las deficiencias en la estructura de la Central de Abastos que permitían situaciones de desaseo, ingreso de animales (domésticos, perros y gatos, y no domésticos, palomas y ratas) que podían erigirse en vectores y condiciones generales de aseo, y con el reconocimiento que corresponde, se implementaron luego de que el *a quo* procedió y, además, no superaban el test de ponderación propiamente dicho pues la satisfacción que se alcanzaba implicaba un sacrificio a las mismas prerrogativas, a otras colectivas, a económicas y a fundamentales, que resultaba más gravoso.

104.- Así mismo y no obstante que la base de las medidas asumidas fueron los antecedentes emanados de la Secretaría de Salud, y que la clausura y traslado de la actividad que se desarrollaba conjuraba los problemas de tránsito en el sector de las carreras 20 y 21 con calles 5 y 6, se estima que la medida de ordenar al Instituto de

Tránsito y Transporte de Sogamoso “ INTRASOG” que mantuviera, permanentemente, un puesto de control en la plaza de mercado y que efectuara operativos para el control del tráfico durante todos los días, no era una medida que resultara pertinente en términos de eficiencia (artículo 209 CN), como quiera que en el proceso existía antecedente de que antes se habían promovido y alcanzado medias judiciales sobre el particular (acción popular distinguida con el radicado 2010-0007300) y que incluso en los días de mayor actividad, martes y domingo, días de mercado general, y jueves, días de mercado mayorista, no se presentaban mayores congestiones con lo que las medidas que venían implementándose eran suficientes y unas nuevas eran innecesarias más aún si se cumplía la clausura inmediata de la actividad, ordenada en el aparte 2.1. de la parte resolutiva del auto censurado.

105.- Ahora, frente a las medidas anteriores, que devienen en innecesarias y desproporcionadas, la Sala debe asumir otras que consulten la necesidad de protección, que es palmaria, tal como lo consideró la Procuraduría 32 Judicial I Agraria y Ambiental de Tunja y el *a quo*, y le hagan frente a la inactividad pasmosa de la administración municipal, que no puede ser ajena a las otras funciones misionales de la Procuraduría General de la Nación, a saber: la preventiva y la disciplinaria, y al efecto encuentra que si bien la Alcaldía Municipal de Sogamoso junto con el escrito contentivo del recurso de apelación remitió copia del *“Plan de Saneamiento SOGABASTOS”* que tiene por objeto atender la problemática que se presenta en la

Central de Abastos de Sogamoso “SOGABASTOS” y consigna ciertas actividades tendientes a enervar los situaciones irregulares que se pusieron de presente, considera que es plausible disponer que dicho “Plan” se adecúe, se socialice e implemente de manera que atienda en su totalidad las problemáticas que se presentan en la Central de Abastos de Sogamoso “SOGABASTOS”, de la que dan cuenta las actas de visita y seguimiento de la Secretaría de Salud, teniendo especial cuidado en atender los requerimientos de tipo técnico que impone el manejo de las especies animales que se precisan como vectores de contaminación.

106.- En las condiciones analizadas, se dispondrá modular las órdenes de la primera instancia de una manera que resulten consecuentes con la protección de todos los derechos a los que se hizo alusión en la presente providencia, razón por la cual, la Sala revocará los numerales 1.1 y 2.1, asumirá unas de reemplazo y modificará los numerales 2.2, 2.3. y 2.4 de la parte resolutiva del auto de 20 de abril de 2022 proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sogamoso, por el cual se decretaron unas medidas cautelares.

107.- En relación con las ordenes que se libraron a título de medidas cautelares a la empresa Coservicios S.A. ESP, contenidas en el numeral 2.3 de la parte resolutiva del auto apelado, se realizaron con fundamento en el objeto social de la sociedad, destacándose, la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en especial, operar equipos de saneamiento básico, manejar integralmente los residuos domiciliarios, industriales y patógenos, efectuar el barrido de calle, ornato a los espacios públicos y manejo de la escombrería mediante convenios, entre otras, así como las actividades inherentes a la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo y alumbrado público.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala No. 3 de

Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** los numerales 1.1 y 2.1 de la parte resolutiva del auto de 20 de abril de 2022 proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sogamoso, por el cual se decretaron unas medidas cautelares, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO: ORDENAR,** como medida cautelar de reemplazo, **al Alcalde municipal de Sogamoso,** que en un término no superior a tres (3) meses, contados a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a diseñar, socializar e implementar un plan que atienda, en su totalidad y en un tiempo razonable, las problemáticas que, conforme con los hallazgos de las visitas realizadas por la Secretaría de Salud del Municipio, y las actas de seguimiento, se presentan en la Central de Abastos de

Sogamoso “SOGABASTOS”, a saber: estado de las instalaciones que permiten ingreso de animales (domésticos, gatos y perros , y no domésticos, palomas y ratas), que debe atenderse respetando las reglas de manejo de esas especies, vectores de contaminación, así como empozamiento de aguas residuales – lluvias o servidas -, mantenimiento general etc., el que debe ser presentado al a quo y frente al cual debe hacerse un reporte de avance cada 30 días.

**TERCERO: MODIFICAR** los numerales 2.2, 2.3 y 2.4 de la parte resolutiva del auto de 20 de abril de 2022, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sogamoso, por el cual se decretaron unas medidas cautelares, el cual quedará así:

*“****2.2.-*** *Se ordena al alcalde municipal de Sogamoso que, dentro de los treinta días calendario siguientes a la fecha de esta providencia, proceda a adelantar las acciones que correspondan para que a través del SENA o cualquier otra entidad pública o privada con experiencia suficiente, se imparta capacitación obligatoria a los comerciantes de “Sogabastos”, en temas relacionados con la manipulación y conservación adecuada de los alimentos y el manejo y tratamiento de residuos”.*

***2.3.-*** *Se ordena al gerente de Coservicios S.A. E.S.P., para que en lo sucesivo preste el servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos de la central de abastos de Sogamoso “Sogabastos” todos los días de la semana mientras se decide de mérito el presente proceso. Para que en coordinación con la alcaldía municipal de Sogamoso y los comerciantes de la central de abastos de Sogamoso realicen un cronograma con el fin de que una (1) vez al mes se proceda a lavar el interior y exterior de la plaza de mercado, para que se realice la limpieza de sumideros internos y externos de Sogabastos.*

*Así mismo, para que, dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la notificación de la presente providencia, adelante las acciones técnicas necesarias para proceder al control y eliminación efectiva de los vectores y plagas (ratas, cucarachas y palomas) que están presentes en el inmueble donde actualmente funciona la plaza de mercado de Sogamoso, para lo cual se tendrá en cuenta que en caso de que se generen desplazamientos de dichos animales, se debe garantizar los derechos de estos.*

***2.4.-*** *Ordenar al* ***Director del Instituto de Tránsito y Transporte de Sogamoso*** *para que en lo sucesivo y mientras se decide el presente proceso, disponga la realización de operativos de control vial en inmediaciones de la central de abastos de* ***Sogamoso “Sogabastos”*** *los días martes, jueves y domingo de cada semana en los horarios de alto flujo vehicular con el fin de garantizar la movilidad del sector.*

**CUARTO: EXHORTAR** a todos los comerciantes de la central de abastos de Sogamoso “Sogabastos” para que den **cumplimiento a las normas de salubridad pública, así como para que presten su colaboración con el fin de superar los focos de insalubridad que se presentan en la plaza de mercado.**

**QUINTO:** No condenar en **COSTAS** a la parte demandante.

**SEXTO:** Una vez en firme esta providencia, por secretaría envíese al juzgado de origen.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión virtual de la fecha.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase.**

Firmado electrónicamente

**DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

**Magistrado**

Firmado electrónicamente

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

**Magistrado**

Firmado electrónicamente

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

# Magistrada

1. Archivo Zip One Drive 3 “013AutoDecretaMedidaCautelar.pdf” aplicativo Samai [↑](#footnote-ref-1)
2. Actúan por conducto de apoderado judicial conforme a los poderes otorgado que se encuentran visibles en el archivo Zip 1 “61Poder43Comerciantes.pdf” aplicativo Samai [↑](#footnote-ref-2)
3. Expediente radicado número 2014-00223. Consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ver sentencia T – 425 de 1995 [↑](#footnote-ref-4)
5. Ver sentencia del 14 de agosto de 2017, radicación número: 11001-03-26-000-2017-00031-0(58820) 6 ALEXY, Robert, “Deber ideal”, en BEADE, Gustavo A.; CLÉRICO, Laura (eds). Desafíos a la ponderación. 1ª ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2011, p.14. [↑](#footnote-ref-5)
6. STONE SWEET, Alec; MATTHEWS, Jud. Proporcionalidad y constitucionalismo. Un enfoque comparativo global. 1a ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2013, pp.174 a 177 (Colección Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, No.64). [↑](#footnote-ref-6)
7. SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. El principio de proporcionalidad: Instrumento para la reconducción objetiva de la actividad judicial en escenarios de discrecionalidad. (próximo a ser publicado). El presente trabajo constituye un desarrollo de la línea de investigación en materia de aplicación del principio de proporcionalidad que se inició con los estudios que sobre la materia incorporé en mi tesis doctoral titulada “El contrato de concesión de servicios públicos. Coherencia con los postulados del Estado Social y Democrático de Derecho en aras de su estructuración en función de los intereses públicos”, dirigida por el Catedrático de Derecho Administrativo D. Luciano Parejo Alfonso, presentada y sustentada en el Departamento de Derecho Público del Estado de la Universidad Carlos III de Madrid (España) el 25 de febrero de 2010, la cual obtuvo la máxima calificación sobresaliente cum laude otorgada por el Tribunal respectivo. El artículo aborda de manera resumida el modelo metodológico que hemos adoptado para resolver los conflictos a que tiene que enfrentarse cualquier autoridad (administrativa, judicial o legislativa), en los casos en los que deba adoptar decisiones en escenarios de discrecionalidad. Este planteamiento teórico que utilicé para resolver los problemas jurídicos de mi tesis doctoral, lo he venido empleando en diferentes trabajos e investigaciones académicas publicados en los últimos tres años y relacionados en la siguiente forma: El contrato de concesión de servicios públicos. Coherencia con los postulados del Estado Social y Democrático de Derecho en aras de su estructuración en función de los intereses públicos. Tesis

Doctoral presentada y sustentada en el Departamento de Derecho Público del Estado de la Universidad Carlos III de Madrid (España), 25 de febrero de 2010, dirigida por el Catedrático Luciano Parejo Alfonso, pp. 20,22, 29, 58, 67, 74, 78, 81, 240, 366, 369, 416 a 452, 454 a 476, 483, 490 a 498, 503 a 509, 515, 516, 519, 569, 591, 595 a 599, 606, 610, 612 y 615; Procedimientos administrativos y tecnología. 1ª ed.

Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2011, pp.270; “La cláusula constitucional de la responsabilidad del Estado: estructura, régimen y el principio de convencionalidad como pilar de su construcción dogmática”, en BREWER-CARIAS, Allan R.; SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Control de convencionalidad y responsabilidad del Estado, 1ª ed, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, pp.178, 180, 185, 187, 191, 207, 226, 256, 257, 261, 271, 279, 280 a 292, 324 y 330; “Aproximaciones a los procedimientos administrativos en la Ley 1480 de 2011. El Estatuto del Consumidor y sus relaciones con la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso [↑](#footnote-ref-7)
8. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS 4 de octubre de 2018, radicación número: 05001-23-33-000-2016-00713-01(AP) [↑](#footnote-ref-8)
9. C – 133 de 2014 [↑](#footnote-ref-9)