**MEDIDAS CAUTELARES – Teleología – Requisitos de procedencia.**

Las medidas cautelares constituyen el instrumento que garantiza la efectividad de la sentencia y de este modo, el derecho al acceso a la administración de justicia, pues impiden que, por el transcurso del tiempo, sus efectos sean nugatorios. En efecto, según la Corte Constitucional, constituyen instrumentos para proteger la integridad de un derecho que es controvertido en el juicio: (…). El artículo 229 del CPACA reguló la procedencia de las medidas cautelares, de la siguiente manera: (…) El artículo 231 del CPACA, estableció los siguientes requisitos para decretar medidas cautelares: (…).

**MEDIDAS CAUTELARES EN EL MEDIO DE CONTROLD DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS – Requisitos de procedencia.**

El Consejo de Estado sobre los presupuestos de procedencia de las medidas cautelares al interior del medio de control de Protección de Derechos e Intereses Colectivos, ha sostenido, lo siguiente: (…) “Teniendo en cuenta estas disposiciones, la jurisprudencia ha señalado que el decreto de una medida cautelar en el trámite de una acción popular está sujeta a los siguientes presupuestos de procedencia: “a) Que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se haya producido, esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó; b) Que la decisión del juez al decretar la medida cautelar esté plenamente motivada; y c) Que para adoptar esa decisión, el juez tenga en cuenta los argumentos contenidos en la petición que eleve el demandante, para que se decrete tal medida, lo cual, lógicamente, no obsta para que el juez oficiosamente, con arreglo a los elementos de juicio que militen en la actuación, llegue al convencimiento de la necesidad de decretar una medida cautelar y proceda en tal sentido” (Se destaca). En este orden de ideas, el juez de la acción popular cuenta con suficientes mecanismos para dar protección de los derechos colectivos, por lo que, en el caso de imponer una medida cautelar, debe contar con un material probatorio suficiente, para que, sin entrar a resolver de fondo el proceso, ponga de manifiesto el riesgo de la configuración del daño o afectación irreversible a los intereses litigados.”

**MEDIDAS CAUTELARES EN EL MEDIO DE CONTROLD DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS – En el caso concreto se** **niega la suspensión de la ejecución del Contrato de Concesión APP No. 009 de 2015 “Proyecto Corredor transversal del Sisga”, respecto la entrada en funcionamiento del peaje ubicado en el PR76+425 de la Ruta 5608.**

La coadyuvante por activa Veeduría Ciudadana Santa Teresa, Cafeteros, San José de Cafeteros, Piñuela, Gazapal, Marañal y Vereda La Esperanza pretende apoyar la presente demanda con el propósito de que se protejan los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público. Aunado a ello, solicitó como medida cautelar se decrete la suspensión de la ejecución del Contrato de Concesión APP No. 09 de 2015 “Proyecto Corredor Transversal del Sisga”, hasta tanto se adopte la decisión de fondo en el presente asunto, respecto de la entrada en funcionamiento del peaje ubicado en el PR76+425 de la Ruta 5608, por cuanto considera con tales obras y servicios se afectan los derechos colectivos de la comunidad de las veredas aledañas al municipio de San Luis de Gaceno. En primer lugar, encuentra el despacho que, a través de providencias de 23 de junio, 24 de septiembre de 2021 y 15 de julio de 2022, este Despacho denegó las medidas cautelares solicitadas por el accionante y la coadyuvante Veeduría Ciudadana San Luis de Gaceno Progresa en sentido similar a las solicitadas por el coadyuvante Veeduría Ciudadana Santa Teresa, Cafeteros, San José de Cafeteros, Piñuela, Gazapal, Marañal y Vereda La Esperanza, esto es, la suspensión del Contrato de Concesión APP No. 09 de 2015 en aras de impedir la entrada en funcionamiento de la estación de peaje en el Municipio de San Luis Gaceno. Oportunidades en la que, ante la falta de material probatorio que acreditara la necesidad de suspender el contrato de concesión e implementación de la estación de peaje, bajo el supuesto de cesar la amenaza de los derechos colectivos cuya protección se pretende, se negó la medida cautelar solicitada, sin que en esta nueva oportunidad se adviertan hechos sobrevinientes y que en virtud de ellos se cumplan las condiciones requeridas para su decreto, en los términos del artículo 223 de la Ley 1437 de 2011. Si bien la coadyuvante asegura que la puesta en funcionamiento de la caseta de peaje en el Municipio de San Luis Gaceno, torna procedente la suspensión solicitada, debe decirse que las pruebas allegadas no dan cuenta de tal circunstancia, en tanto se advierte el mal estado al parecer de vías aledañas al municipio y que conecta a las veredas del Municipio con la vía principal, que ante el mal estado de las mismas, dificulta la extracción de los productos que cultivan así como su el tránsito de la población, sin embargo, i) no se acreditó que dichas vías efectivamente se hubieren afectado por la puesta en funcionamiento del peaje o ii) que dichas vías hagan parte del Contrato de Concesión del Sisga, a efectos de analizar la presunta vulneración o no de los derechos colectivos de la población con el fin de que se torne procedente la medida cautelar solicitada, pues lo plasmado sigue siendo un tema de debate probatorio que se dilucidará en el respectivo fallo. Para el Despacho no se advierte que los fundamentos y documental allegada por el coadyuvante exijan un nuevo análisis al realizado en decisiones del 23 de junio, 24 de septiembre de 2021 y 15 de julio de 2022 respecto de la suspensión del Contrato de Concesión APP No. 09 de 2015 ni mucho menos que satisfagan los requisitos exigidos para tener por demostrada la necesidad e idoneidad de la medida cautelar de suspensión de la ejecución del contrato en comento. Sumado a ello, se tiene que el Municipio de San Luis de Gaceno al momento de dar contestación a la demanda, afirmó que la decisión de suspensión de las obras en el sentido solicitado por el coadyuvante, resultaría más gravosa, pues frente a la entrada en funcionamiento del Peaje, lo que se requería, más que la suspensión, es el trato beneficioso respecto de las tarifas del mismo a la población aledaña. Lo anterior para decir que, el representante de los habitantes del Municipio de San Luis Gaceno, tampoco manifestó irregularidad alguna en la ejecución del contrato de concesión ni mucho menos la afectación de los derechos colectivos de los habitantes del municipio, a efectos de que resulte procedente de manera oficiosa, adoptar algún tipo de medida cautelar en esta etapa procesal, en el sentido indicado por el coadyuvante. Frente a los videos allegados el Despacho retomará los argumentos expuestos en la decisión del 23 de junio de 2021 al interior de presente asunto, oportunidad en la que se indicó que en esta etapa procesal no podrá darles valor probatorio a los videos aportados, pues aún con la comprobación de autenticidad y ratificación con otros medios de prueba, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado sobre la necesidad de estos elementos, no podrán ser valorados por tratarse de documentos meramente representativos. Así las cosas, la respuesta al problema jurídico formulado es negativa, pues no confluyen las condiciones para la procedencia de la medida cautelar solicitada, razón por la que, debe denegarse ante la falta de prueba de la necesidad e idoneidad de la suspensión de la ejecución del Contrato de Concesión APP No. 09 de 2015 “Proyecto Corredor transversal del Sisga”, hasta tanto se adopte la decisión de fondo en el presente asunto, respecto la entrada en funcionamiento del peaje ubicado en el PR76+425 de la Ruta 5608.

**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:

|  |
| --- |
| [https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_pro cesos.aspx?guid=150012333000202100240001500123](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202100240001500123) |



Tribunal Administrativo de Boyacá

Despacho No. 5

Magistrada Beatriz Teresa Galvis Bustos

Tunja, dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

|  |  |
| --- | --- |
| Medio de control: | Protección de los derechos e intereses colectivos[[1]](#footnote-1) |
| Demandante: | **Juan Manuel Castañeda González - Personero San Luis de Gaceno** |
| Demandado: | Concesión Transversal El Sisga y otros |
| Expediente: | 15001-2333-000-**2021-00240**-00 |
| Link de consulta: | [https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_pro cesos.aspx?guid=150012333000202100240001500123](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202100240001500123) |

# Asunto a resolver

Procede el Despacho a resolver sobre la procedencia y decreto de la medida cautelar solicitada por la coadyuvante por activa **Veeduría Ciudadana Santa Teresa, Cafeteros, San José de Cafeteros, Piñuela, Gazapal, Marañal y Vereda La Esperanza**.

# Antecedentes

1. En ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos consagrado en el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Personero Municipal del Municipio de San Luis de Gaceno, pretende obtener la salvaguarda de los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, presuntamente vulnerados o amenazados por las entidades demandadas (Concesión Vial Transversal El Siga, Agencia Nacional de Infraestructura ANI) en virtud del desarrollo del Contrato de Concesión APP No. 009 de 2015, pues, según lo indica con ocasión de las obras desarrolladas, se han causado perjuicios a la comunidad del municipio, al generar daños y ruidos con las obras, no realizar las construcciones de andes y zonas de parqueo adecuadas para las necesidades y ubicar un peaje en una zona en la que afecta a la comunidad de varias veredas de San Luis de Gaceno, entre otras acciones y omisiones referidas en la demanda que fue presentada el 04 de marzo de 2021 ante los Jueces Administrativos de Tunja.

1. Mediante escrito radicado el 12 de agosto de 2022, se allegó solicitud de coadyuvancia por activa por la Veeduría Ciudadana Santa Teresa, Cafeteros, San José de Cafeteros, Piñuela, Gazapal, Marañal y Vereda La Esperanza actuando a través de los señores Edwin Rojas Cuesta, Guillermo Javier Vivas Camacho, Nelly Johana Ruiz Vanegas, María Ofelia Calderón Granados, Elías Bohórquez Ramos, José Álvaro Romero Abril y Néstor Orlando Diaz Rincón en los términos de la Resolución No. 210-036 del 8 de agosto de 2022 expedida por la Personería de San Luis de Gaceno.

# De la solicitud de medida cautelar

1. En el escrito de coadyuvancia, solicitó la siguiente medida cautelar:

*“Ordenar al concesionario transversal Sisga S.A.S., suspender de forma subsidiaria la ejecución del Contrato de Concesión bajo el esquema de APP No.*

*009 de 2015 “PROYECTO CORREDOR TRANSVERSAL DEL SISGA”, unidad*

*Funcional 4, respecto de la entrada en funcionamiento del peaje ubicado en el* *PR 76+425 de la Ruta 5608, el cual afecta los derechos colectivos, el derecho fundamental al mínimo vital de las personas que habitan en los centros poblados de Santa Teresa, vereda Cafeteros, Vereda San José de Cafeteros, Vereda Piñuela, Vereda Gazapal, Vereda Marañal, Vereda la esperanza y Vereda San José del Chuy; así como el centro poblado la Frontera, todos estos pertenecientes a la zona rural del Municipio de San Luis de Gaceno Boyacá, con la finalidad de hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración y agravio sobre los derechos intereses colectivos de la comunidad y se garantice la vida económica y básica de las comunidades afectadas”*

1. En auto del 26 de agosto de 2022[[2]](#footnote-2), se ordenó correr traslado de la solicitud de medida cautelar en los términos del artículo 233 de la Ley 1437 de 2011.

**Del pronunciamiento de la parte demandada Concesión Transversal del Sisga S.A.S.**

1. En escrito radicado el 5 de septiembre de 2022[[3]](#footnote-3), el demandando se pronunció respecto de la medida cautelar solicitada en los siguientes términos:

1. En primer lugar, solicitó al Despacho mantener incólumes las decisiones adoptadas el 23 de junio, 24 de septiembre de 2021 y 15 de julio de 2022, al considerar que lo pedido por la Veeduría además de no poseer un marco mínimo probatorio que acredite los presuntos perjuicios alegados, carece de fundamento la medida cautelar solicitada, sumado a que no se allegó ningún elemento o situación sobreviniente a las decisiones adoptadas por el Despacho en ese sentido en las decisiones precitadas a las voces del artículo 233 de la Ley 1437 de 2011.

1. Señaló que la suspensión de las intervenciones previstas en el marco del contrato de concesión en la jurisdicción del Municipio de San Luis de Gaceno - Boyacá y el impacto por la no puesta en operación de la Estación de Peaje, causaría un perjuicio irremediable y más gravoso para el interés general de la misma comunidad, con la consecuente afectación en la ejecución, operación, mantenimiento y financiación del proyecto dado el avance de las obras y las inversiones efectuadas, tal y como fuera referido por el mismo Municipio de San Luis de Gaceno, al momento de dar contestación a la presente demanda.

1. Indicó, en segundo lugar, que, contrario a lo afirmado por el coadyuvante, si bien, inicialmente la Estación de Peaje San Luis de Gaceno estaba prevista en el PR76+425 de la Ruta 5608 y posteriormente fue reubicada al PR76+990 de la Ruta 5608, dicha ubicación fue socializada e informada a la comunidad de San Luis de Gaceno y demás autoridades territoriales, así como también se dio a conocer el beneficio de las tarifas diferenciales para la población del área de influencia de la estación de peaje.

1. Frente al argumento del coadyuvante, frente a la existencia de vías en pésimas condiciones o intransitables, indicó que las mismas tienen el carácter de Departamental, sin que hagan parte del Proyecto de Concesión Transversal del Sisga, por lo que, la vía Departamental hacía el centro poblado de Santa Teresa y demás veredas, no hacen parte del proyecto vial concesionado, por consiguiente, la atención del trayecto víal referido por los coadyuvantes corresponde a las entidades territoriales correspondientes.

1. Respecto a la entrada en funcionamiento del peaje, indicó que no se allegó material probatorio alguno que sustentará la suspensión solicitada respecto de la entrada en funcionamiento de la estación de peaje de tal manera que no se prueba peligro, amenaza ni vulneración ni agravio de los derechos e interés colectivos de la comunidad del municipio de San Luis de Gaceno.

# Problema jurídico

11. Corresponde al Despacho determinar ¿si se cumplen o no los presupuestos para decretar la medida cautelar solicitada por la coadyuvante, atendiendo a que se trata de la suspensión de la ejecución del Contrato de Concesión No. 009 de 2015 “Proyecto Corredor Transversal El Sisga”, en particular, la entrada en funcionamiento de la Estación de Peaje del Municipio de San Luis de Gaceno?, lo anterior al considerar que su ejecución vulneraría los derechos colectivos de la comunidad de las veredas aledañas al municipio de San Luis de Gaceno.

# Tesis del Despacho

12. El Despacho negará la medida cautelar solicitada al considerar que en decisiones del 23 de junio, 24 de septiembre de 2021 y 15 de julio de 2022, se negó la suspensión de la ejecución del Contrato de Concesión No. 009 de 2015 “Proyecto Corredor Transversal El Sisga”, solicitada bajo fundamentos similares a los expuestos por el coadyuvante, sin que se adviertan hechos sobrevinientes en los términos del artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, que fundamenten en esta oportunidad el decreto de la medida a efectos garantizar la protección de los derechos colectivos impetrados.

**Consideraciones**

# De las medidas cautelares

13. Las medidas cautelares constituyen el instrumento que garantiza la efectividad de la sentencia y de este modo, el derecho al acceso a la administración de justicia, pues impiden que, por el transcurso del tiempo, sus efectos sean nugatorios. En efecto, según la Corte Constitucional, constituyen instrumentos para proteger la integridad de un derecho que es controvertido en el juicio:

*“Así, constituyen una parte integrante del contenido constitucionalmente protegido del derecho a acceder a la justicia, no sólo porque garantiza la efectividad de las sentencias, sino además porque contribuye a un mayor equilibrio procesal, en la medida en que asegura que quien acuda a la justicia mantenga, en el desarrollo del proceso, un estado de cosas semejante al que existía cuando recurrió a los jueces. Las medidas cautelares tienen por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido, impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra forma quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado"[[4]](#footnote-4)*

# De los requisitos de procedencia de las medidas cautelares

1. El artículo 229 del CPACA reguló la procedencia de las medidas cautelares, de la siguiente manera:

*“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento...”*

1. Así mismo, el artículo 230 del CPACA, frente al contenido y alcance de las medidas cautelares, estableció lo siguiente:

*“Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:*

* 1. *Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*
  2. *Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*
  3. *Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*
  4. *Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*
  5. *Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.*

*Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.”*

1. El artículo 231 del CPACA, estableció los siguientes requisitos para decretar medidas cautelares:

*“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

*En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:*

* 1. *Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*

* 1. *Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*

* 1. *Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*

* 1. *Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*

* 1. *Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
  2. *Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”*

1. Finalmente, el artículo 233 del CPACA, prevé frente la adopción de las medidas cautelares:

*ARTÍCULO 233. PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. La medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso.*

*El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda.*

*Esta decisión, que se notificará simultáneamente con el auto admisorio de la demanda, no será objeto de recursos. De la solicitud presentada en el curso del proceso, se dará traslado a la otra parte al día siguiente de su recepción en la forma establecida en el artículo* [*108*](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_procedimiento_civil_pr003.html#108) *del Código de Procedimiento Civil.*

*El auto que decida las medidas cautelares deberá proferirse dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de que dispone el demandado para pronunciarse sobre ella. En este mismo auto el Juez o Magistrado Ponente deberá fijar la caución. La medida cautelar solo podrá hacerse efectiva a partir de la ejecutoria del auto que acepte la caución prestada.*

*Con todo, si la medida cautelar se solicita en audiencia se correrá traslado durante la misma a la otra parte para que se pronuncie sobre ella y una vez evaluada por el Juez o Magistrado Ponente podrá ser decretada en la misma audiencia.*

*Cuando la medida haya sido negada, podrá solicitarse nuevamente si se han presentado hechos sobrevinientes y en virtud de ellos se cumplen las condiciones requeridas para su decreto. Contra el auto que resuelva esta solicitud no procederá ningún recurso.” Se resalta*

18. El Consejo de Estado[[5]](#footnote-5) frente al alcance de las medidas cautelares, indicó lo siguiente:

*“(…) El art. 25 de la Ley 472 de 1998 contempla la posibilidad de que el juez de las acciones populares, de oficio o a petición de parte, decrete las medidas previas que estime pertinentes para “...prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado”; medidas que podrán ser decretadas antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso. Es importante señalar que acorde con la finalidad protectora de los derechos e intereses colectivos de la Ley 472 de 1998, las medidas previas buscan hacer efectiva dicha protección, cuando de esperarse a la culminación del proceso, las medidas que se adopten en el fallo podrían resultar ineficaces, es decir, buscan conjurar de manera previa al fallo, un peligro o vulneración que se está presentando o que se percibe como de inminente ocurrencia y que no da tiempo a esperar por un fallo definitivo. Entonces, el objetivo pretendido con las medidas previas, es el de evitar que el daño se concrete o que de estarse produciendo, no se prolongue por un término mayor. Dichas medidas no son taxativas, pues en las acciones populares, a la letra del art. 25 de la Ley en cita, el juez puede decretar las que estime pertinentes. Es así como al analizar las precisas circunstancias del caso en estudio, el juez determinara si es o no necesaria la adopción de medidas previas a las definitivas del fallo (…)”*

# De los requisitos de procedencia de las medidas cautelares en el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos

19. El Consejo de Estado[[6]](#footnote-6) sobre los presupuestos de procedencia de las medidas cautelares al interior del medio de control de Protección de Derechos e Intereses Colectivos, ha sostenido, lo siguiente:

*“Además, la Constitución Política otorgó especial importancia a los derechos colectivos, tanto así, que le otorgó al juez de conocimiento la facultad de salvaguardar derechos colectivos de manera anticipada o cautelar, mediante la adopción de medidas preventivas, protectoras, correctivas o restitutorias.*

*Para la prosperidad de las mencionadas medidas, el juez de instancia debe contar con elementos de juicio suficientes para concluir que se encuentra ante una amenaza o afectación de tal entidad, que la espera de un eventual fallo supondría la configuración de un daño irreversible.*

*Teniendo en cuenta estas disposiciones, la jurisprudencia ha señalado que el decreto de una medida cautelar en el trámite de una acción popular está sujeta a los siguientes presupuestos de procedencia:*

*“a) Que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se haya producido, esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó;*

1. *Que la decisión del juez al decretar la medida cautelar esté plenamente motivada; y*

1. *Que para adoptar esa decisión, el juez tenga en cuenta los argumentos contenidos en la petición que eleve el demandante, para que se decrete tal medida, lo cual, lógicamente, no obsta para que el juez oficiosamente, con arreglo a los elementos de juicio que militen en la actuación, llegue al convencimiento de la necesidad de decretar una medida cautelar y proceda en tal sentido”5 (Se destaca).*

*En este orden de ideas, el juez de la acción popular cuenta con suficientes mecanismos para dar protección de los derechos colectivos, por lo que, en el caso de imponer una medida cautelar, debe contar con un material probatorio suficiente, para que, sin entrar a resolver de fondo el proceso, ponga de manifiesto el riesgo de la configuración del daño o afectación irreversible a los intereses litigados.” –Negrilla fuera del texto*

# Caso concreto

La coadyuvante por activa **Veeduría Ciudadana Santa Teresa, Cafeteros, San José de Cafeteros, Piñuela, Gazapal, Marañal y Vereda La Esperanza** pretende apoyar la presente demanda con el propósito de que se protejan los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

1. Aunado a ello, solicitó como medida cautelar se decrete la suspensión de la ejecución del Contrato de Concesión APP No. 09 de 2015 “Proyecto Corredor Transversal del Sisga”, hasta tanto se adopte la decisión de fondo en el presente asunto, respecto de la entrada en funcionamiento del peaje ubicado en el PR76+425 de la Ruta 5608, por cuanto considera con tales obras y servicios se afectan los derechos colectivos de la comunidad de las veredas aledañas al municipio de San Luis de Gaceno.

1. En primer lugar, encuentra el despacho que, a través de providencias de 23 de junio, 24 de septiembre de 2021 y 15 de julio de 2022, este Despacho denegó las medidas cautelares solicitadas por el accionante y la coadyuvante Veeduría Ciudadana San Luis de Gaceno Progresa en sentido similar a las solicitadas por el coadyuvante Veeduría Ciudadana Santa Teresa, Cafeteros, San José de Cafeteros, Piñuela, Gazapal, Marañal y Vereda La Esperanza, esto es, la suspensión del Contrato de Concesión APP No. 09 de 2015 en aras de impedir la entrada en funcionamiento de la estación de peaje en el Municipio de San Luis Gaceno. Oportunidades en la que, ante la falta de material probatorio que acreditara la necesidad de suspender el contrato de concesión e implementación de la estación de peaje, bajo el supuesto de cesar la amenaza de los derechos colectivos cuya protección se pretende, se negó la medida cautelar solicitada, sin que en esta nueva oportunidad se adviertan hechos sobrevinientes y que en virtud de ellos se cumplan las condiciones requeridas para su decreto, en los términos del artículo 223 de la Ley 1437 de 2011.

1. Si bien la coadyuvante asegura que la puesta en funcionamiento de la caseta de peaje en el Municipio de San Luis Gaceno, torna procedente la suspensión solicitada, debe decirse que las pruebas allegadas no dan cuenta de tal circunstancia, en tanto se advierte el mal estado al parecer de vías aledañas al municipio y que conecta a las veredas del Municipio con la vía principal, que ante el mal estado de las mismas, dificulta la extracción de los productos que cultivan así como su el tránsito de la población, sin embargo, **i)** no se acreditó que dichas vías efectivamente se hubieren afectado por la puesta en funcionamiento del peaje o **ii)** que dichas vías hagan parte del Contrato de Concesión del Sisga, a efectos de analizar la presunta vulneración o no de los derechos colectivos de la población con el fin de que se torne procedente la medida cautelar solicitada, pues lo plasmado sigue siendo un tema de debate probatorio que se dilucidará en el respectivo fallo.

1. Para el Despacho no se advierte que los fundamentos y documental allegada por el coadyuvante exijan un nuevo análisis al realizado en decisiones del 23 de junio, 24 de septiembre de 2021 y 15 de julio de 2022 respecto de la suspensión del Contrato de Concesión APP No. 09 de 2015 ni mucho menos que satisfagan los requisitos exigidos para tener por demostrada la necesidad e idoneidad de la medida cautelar de suspensión de la ejecución del contrato en comento.

1. Sumado a ello, se tiene que el Municipio de San Luis de Gaceno al momento de dar contestación a la demanda, afirmó que la decisión de suspensión de las obras en el sentido solicitado por el coadyuvante, resultaría más gravosa, pues frente a la entrada en funcionamiento del Peaje, lo que se requería, más que la suspensión, es el trato beneficioso respecto de las tarifas del mismo a la población aledaña.

1. Lo anterior para decir que, el representante de los habitantes del Municipio de San Luis Gaceno, tampoco manifestó irregularidad alguna en la ejecución del contrato de concesión ni mucho menos la afectación de los derechos colectivos de los habitantes del municipio, a efectos de que resulte procedente de manera oficiosa, adoptar algún tipo de medida cautelar en esta etapa procesal, en el sentido indicado por el coadyuvante.

1. Frente a los videos allegados el Despacho retomará los argumentos expuestos en la decisión del 23 de junio de 2021 al interior de presente asunto, oportunidad en la que se indicó que en esta etapa procesal no podrá darles valor probatorio a los videos aportados, pues aún con la comprobación de autenticidad y ratificación con otros medios de prueba, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado sobre la necesidad de estos elementos, no podrán ser valorados por tratarse de documentos meramente representativos[[7]](#footnote-7).

1. Así las cosas, la respuesta al problema jurídico formulado es negativa, pues no confluyen las condiciones para la procedencia de la medida cautelar solicitada, razón por la que, debe denegarse ante la falta de prueba de la necesidad e idoneidad de la suspensión de la ejecución del Contrato de Concesión APP No. 09 de 2015 “Proyecto Corredor transversal del Sisga”, hasta tanto se adopte la decisión de fondo en el presente asunto, respecto la entrada en funcionamiento del peaje ubicado en el PR76+425 de la Ruta 5608.

# Otras decisiones

28. Finalmente, dirá el Despacho que mediante memorial radicado vía correo electrónico del día 7 de septiembre de 2022[[8]](#footnote-8), la abogada Diana Marcela Cabanzo Sánchez, presentó renuncia al poder en virtud del cual venía ejerciendo la defensa de la Agencia Nacional de Infraestructura, renuncia que cumple con la exigencia prevista en el artículo 76 del CGP, por lo que resulta procedente su aceptación.

En mérito de lo expuesto, se **Resuelve:**

1. **Negar la medida cautelar solicitada por la coadyuvante Veeduría Ciudadana Santa Teresa, Cafeteros, San José de Cafeteros, Piñuela, Gazapal, Marañal y Vereda La Esperanza**, por los argumentos expuestos en precedencia.

1. **Notificar** este auto en los términos de la Ley 1437 de 2011.

1. En firme la presente decisión, regrese el expediente para continuar con el trámite pertinente.

**Notifíquese y cúmplase,**

*(Firmado electrónicamente)*

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**

Magistrada

1. Los documentos citados en esta providencia corresponden al expediente electrónico que se encuentra en la sección **"GESTIÓN DE DOCUMENTOS"** del Sistema de Consulta Oficial - SAMAI; los archivos se identificarán con el número que allí aparecen (gestión de documentos). [↑](#footnote-ref-1)
2. Documento 82 [↑](#footnote-ref-2)
3. Documento 84 [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencia C-523 de 2009. Magistrada Ponente Dra. María Victoria Calle Correa [↑](#footnote-ref-4)
5. Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra. Auto de 18 de julio de 2007, expediente: 08001-23-31-000-2005-03595-01(AP). [↑](#footnote-ref-5)
6. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón.

   Auto de 12 de julio de 2016. Radicación número: 25000-23-24-000- 2011-00136-01(AP) [↑](#footnote-ref-6)
7. Ver sentencias de 12 de agosto de 2014. Radicación: 68001-2331-000-2010- 00768-02. 11 y de 3 de septiembre de 2015. Radicación: 50001-23-31-000-2002- 00136-01 (32180). [↑](#footnote-ref-7)
8. Documento 85 [↑](#footnote-ref-8)