

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio No. 521

Villavicencio, once (11) de noviembre de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS INTERESES
COLECTIVOS

ACCIONANTE: MIGUEL OSWALDO AVELLANEDA LIZCANO

ACCIONADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, MUNICIPIO DE
ACACIAS, DEPARTAMENTO DEL META,
CORMACARENA, UNIDAD NACIONAL PARA LA
GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, MINISTERIO
DE MINAS Y ENERGÍA, AUTORIDAD NACIONAL DE
LICENCIAS AMBIENTALES, AGENCIA NACIONAL DE
MINERÍA, CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL
META

EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00896-00

MAGISTRADA PONENTE: NELCY VARGAS TOVAR

El actor popular solicitó dentro de la presente acción que se decrete como medida cautelar que se ordene con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos, los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo, como obtener un concepto técnico de un profesional (ingeniero ambiental) para que determine, respecto de los niveles actuales de afectación tanto de las aguas, el entorno y ecosistema del río, y se determine si existe explotación irregular de las empresas que en esta zona realizan la extracción de material.

En ese orden de ideas, la Ley 472 de 1998 respecto a las medidas cautelares en las acciones Populares, estableció en el artículo 25 lo siguiente:

ARTICULO 25. MEDIDAS CAUTELARES. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer

cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

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

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

No obstante, la Corte Constitucional mediante sentencia C-284 de 15 de mayo de 2014, realizó el análisis de la aplicación del CPACA respecto de las medidas cautelares en acciones populares, expresando:

“[...] la Corte advierte que la regulación aplicable a las medidas cautelares en los procesos de tutela y de defensa de derechos colectivos, cuando sean de conocimiento de la justicia contencioso administrativa, tiene entonces las siguientes características en la Ley 1437 de 2011: **i.** se pueden decretar de oficio o a petición de parte (art 229); **ii.** no necesitan caución (art 232); **iii.** el juez debe en principio darle traslado a la contraparte, cuando haya una solicitud de medida cautelar, salvo que se trate de medida cautelar de urgencia, y la contraparte tiene en el primer caso cinco (5) días para pronunciarse sobre la misma (arts 233 y 234); **iv.** el juez puede decretar la medida cautelar de urgencia de inmediato, pero en el procedimiento general del artículo 233 cuenta con diez (10) días para resolver la solicitud, contados desde cuando venza el término para que el demandado se pronuncie sobre la misma (arts 233 y 234); **v.** la decisión de decretar las medidas es susceptible de recurso de apelación o súplica, según el caso, y si se concede es en el efecto devolutivo. La Sala debe preguntarse si

esta regulación se ajusta a los artículos 13, 86, 88, 89, 228 y 229 de la Carta.

[...]

a. El legislador no viola los artículos 13, 88, 89, 228 y 229 de la Carta, al ordenar que se aplique el citado régimen de medidas cautelares a procesos en defensa de derechos colectivos, ante la justicia administrativa

21. Tras examinar el contenido de la regulación prevista en los artículos 229 a 241 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Corte concluye que el legislador no violó los artículos 13, 88, 89, 228 y 229 de la Constitución al ordenar la aplicación del mismo a los procesos iniciados con la finalidad de proteger derechos e intereses colectivos. En síntesis, las razones que desarrollará la Sala a continuación son las siguientes: primero, la norma acusada no infringe ninguno de los atributos constitucionales que los artículos 88, 89, 228 y 229 Superiores les confieren a las acciones para la defensa de derechos colectivos; segundo, la Corte Constitucional juzga razonable, según la actual distribución de competencias judiciales en esta materia, prever un régimen de medidas cautelares especial para las acciones fundadas en derechos e intereses colectivos cuando sean de conocimiento de la justicia administrativa, y que no se extienda a las acciones del mismo orden cuando las conozca un juez vinculado a una jurisdicción distinta. A continuación se expondrán estas razones con mayor detalle.

[...]

22. Los demandantes invocan como vulnerados los artículos 88, 89, 228 y 229 de la Constitución, ya que a su juicio estas normas, leídas en conjunto, definen los perfiles de las acciones populares y, en general, de las acciones que pretendan la defensa de derechos e intereses colectivos, en términos que resultan desconocidos por el régimen de medidas cautelares contenido en el capítulo XI, Título V, del CPACA.[...] Ni el artículo 88, ni el 89, leídos en conjunto con los artículos 228 y 229, les dan a aquellas acciones perfiles especiales que hayan sido desconocidos por el marco de las medidas cautelares de la Ley 1437 de 2011[...]

25. Ahora bien, la Corte estima que el párrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, al extender la regulación sobre medidas cautelares prevista en el capítulo XI, Título V, del CPACA, a los procesos que busquen la protección de los derechos e intereses colectivos que sean de conocimiento de la justicia administrativa, no viola los artículos 13, 88, 89, 228 y 229 Superiores, por las siguientes razones:

25.1. En primer lugar, es importante señalar que la norma demandada no introduce una restricción en los poderes que, antes de la Ley 1437 de 2011, le confirió la Ley 472 de 1998 al juez popular. Como ha señalado el Consejo de Estado, el **capítulo XI, Título V, del CPACA no deroga expresa, ni tácita ni orgánicamente los artículos 17 inciso 3, 18 inciso 2, 25 y 26 de la Ley 472 de 1998, que regulan dentro de esta última lo atinente a las medidas cautelares en los procesos por acción popular.**¹

La Corte considera razonable esta conclusión, y en tal virtud estima que la regulación no es en este aspecto contraria a la Carta. En lo que se refiere a los poderes del juez, se advierte que las normas sobre medidas cautelares de la Ley 1437 de 2011 y de la Ley 472 de 1998 no son, para empezar, incompatibles. **El juez puede decretar las medidas de uno u otro estatuto, sin que esto suponga contradicción u omisión alguna, de modo que puede decirse que son complementarios. La Ley 1437 de 2011 tampoco desmonta expresamente el régimen de medidas cautelares de la Ley 472 de 1998.** Este último se creó para una jurisdicción de acciones populares integrada por jueces ordinariamente adscritos a la justicia administrativa o a la civil, mientras la Ley 1437 de 2011 es una regulación exclusiva sobre lo contencioso administrativo. La previsión de un nuevo régimen de medidas cautelares, visto de esta manera, no supone ningún desconocimiento de los artículos antes mencionados de la Constitución, en cuanto hay una interpretación de acuerdo con la cual no desarticula el esquema de medidas cautelares contemplado en la Ley 472 de 1998, sino que de hecho lo complementa en términos técnicos y procedimentales.

[...]

26. En definitiva, a juicio de la Sala, el parágrafo del artículo 229, Ley 1437 de 2011, no viola los artículos 13, 86, 88, 89, 228 y 229 de la Carta, al extender la regulación de medidas cautelares previsto en capítulo XI, Título V, del CPACA, a los procesos que busquen la protección de derechos e intereses colectivos que sean de conocimiento de la justicia administrativa, por las siguientes razones: **i.** no reduce las medidas que puede decretar el juez, sino que las complementa; **ii.** el juez puede, en virtud suya, adoptar medidas cautelares de oficio o a petición de parte; **iii.** sin necesidad de prestar caución, por parte de quien las solicita; **iv.**

¹ Consejo de Estado. Sección Primera. Auto del 26 de abril de 2013. (CP María Elizabeth García González). Expediente 201200614-01. En ese caso, al definir un recurso contra una providencia en la cual se habían decretado medidas cautelares, se dijo lo siguiente sobre el parágrafo del artículo 229 CPACA, demandado en este proceso: “[d]e la lectura del parágrafo transcrito podría pensarse que, a primera vista, dicha normativa deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 de 1998 en relación con las medidas cautelares. Empero, ello no es así [...] Considera la Sala que las disposiciones contenidas en el capítulo XI del CPACA sobre medidas cautelares, deben ser interpretadas de manera armónica con la Ley 472 de 1998 [...]”. Luego, esa misma posición fue reiterada por la misma Sección Primera del Consejo de Estado, en el auto del 6 de febrero de 2014. (CP María Claudia Rojas Lasso), en la cual sostuvo, en referencia al alcance del parágrafo demandado en el presente proceso, y a su compatibilidad con las correspondientes sobre la materia de la Ley 472 de 1998: “la Sala, en aras de armonizar la aplicación de las normas en mención, entiende que el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las contempladas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 de 1998 y del CPACA, respectivamente”.

si bien en general se prevé un espacio previo al decreto de la medida cautelar, dispuesto para darle traslado a la otra parte y para que esta pueda oponerse, se admite también la posibilidad de medidas de urgencia que pretermitan esa oportunidad; **iv.** la decisión de decretar las medidas es susceptible de recurso de apelación o súplica, según el caso, pero de concederse sería en el efecto devolutivo; **v.** estas medidas se aplicarían en tales procesos, pero cuando sean de conocimiento de la justicia administrativa, lo cual en esta materia responde a un principio de razón suficiente [...]” (Negrita fuera de texto).

Igualmente, el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre la aplicación de las disposiciones del CPACA con relación a las medidas cautelares en las acciones populares, indicando:

“[...] Para el efecto, en auto de 26 de abril de 2013² la Sala consideró que de la lectura del artículo 229 del CPACA podría pensarse que éste deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 sobre la materia, **pero lo cierto es que ambas disposiciones deben ser interpretadas de manera armónica.** Tal es el caso del tipo de medidas a las que estaría autorizado a adoptar el juez popular para prevenir un daño inminente o hacer cesar el peligro que se hubiese causado. Al respecto, manifestó que la Ley 472 resulta ser más garantista que lo dispuesto en el Capítulo XI del CPACA, pues en esta última disposición las opciones del juez se restringen a las medidas cautelares enlistadas en el artículo 230, a diferencia de la Ley 472 que otorga amplias facultades para ello.

En consecuencia, en este aspecto se precisó que se debe entender que 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 y 230 de la Ley 472 y del CPACA, respectivamente.

Adicionalmente, en dicha oportunidad también se advirtió que las demás disposiciones del CPACA no ponen en riesgo las garantías ya otorgadas por la Constitución y la Ley 472 para la protección de los derechos colectivos, razón por la que era viable dar entera aplicación a las demás disposiciones del Capítulo XI del CPACA [...]” (Negrita fuera de texto)

En consecuencia, se concluye que las normas establecidas en las leyes 472 de 1998 y 1437 de 2011 en materia de medidas cautelares son complementarias, y no se oponen entre sí.

Por lo anterior, en aplicación de las disposiciones contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se correrá

² Expediente núm. 2012-00614. Consejera ponente María Elizabeth García González.

traslado de la medida cautelar solicitada a las entidades demandadas y vinculadas, para que se pronuncien al respecto.

En consecuencia, se

RESUELVE

PRIMERO: De conformidad con lo preceptuado en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), córrase traslado de la solicitud de medida cautelar a MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, el MUNICIPIO DE ACACIAS, el DEPARTAMENTO DEL META, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena -CORMACARENA, la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES, la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA, la CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META, CEMEX COLOMBIA S.A., la TRITURADORA Y COMERCIALIZADORA GUAYURIBA y ECOPETROL, por un término de cinco (05) días, para que se pronuncien sobre ella en escrito separado, plazo que correrá independientemente al de la contestación de la demanda.

En consecuencia, **por secretaria** procédase a su notificación.

SEGUNDO: Una vez vencido el término otorgado, ingrésese el expediente al Despacho para lo pertinente.

Notifíquese y Cúmplase,

Firmado Por:

**NELCY VARGAS TOVAR
MAGISTRADO
TRIBUNAL 004 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE VILLAVICENCIO-
META**

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

Código de verificación:

40b8d18f4558859125f5cdee3a1a08028e888d2e24a17cecf23258c7037dba2

Documento generado en 11/11/2020 12:08:21 p.m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>