



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, 04 de noviembre de 2021.

Radicación: 50001-33-33-009-2021-00050-00
Medio de control: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
Demandante: ISAÍAS FORERO PORRAS Y MARÍA DEL ROSARIO FORERO PORRAS
Demandado: MUNICIPIO DE ACACIAS, CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ÁREA DE MANEJO ESPECIAL MACARENA, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, ASOCIACIÓN DE LOS USUARIOS DEL ACUEDUCTO RURAL DE LAS VEREDAS UNIDAS DE ACACIAS – ARVUDEA, ELECTRIFICADORA DEL META SA ESP “EMSA ESP”, POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA, JOHN FRANK ROJAS BAQUERO, CÉSAR AUGUSTO REINA ACOSTA, HENRY LOZANO BOHÓRQUEZ Y JUAN BERNARDO PRADA SAAVEDRA.

Los señores Isaías Forero Porras y María del Rosario Porras, actuando a través de apoderado judicial, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, consagrado en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollado en la Ley 472 de 1998 y el artículo 11 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra del municipio de Acacias - Meta, la Corporación para el Desarrollo del Área De Manejo Especial Macarena, la Fiscalía General de la Nación, la Asociación de los Usuarios del Acueducto Rural de Las Veredas Unidas de Acacias – Arvudea, la Electrificadora del Meta S.A. “EMSA ESP”, la Policía Nacional de Colombia, John Frank Rojas Baquero, César Augusto Reina Acosta, Henry Lozano Bohórquez y Juan Bernardo Prada Saavedra.

Adicionalmente, dentro del escrito de demanda, los actores populares solicitan como medida provisional lo siguiente:

«Ordenar a la Fiscalía General de la Nación, que proceda a conformar un grupo especial de trabajo integrado por ingenieros catastrales y geodestas, arquitectos, contadores y abogados con el fin de investigar y recaudar las pruebas de los delitos de urbanización ilegal y conexos cometidos reiteradamente en el municipio de Acacias en el área rural de la Vereda el Resguardo de Acacias y otras veredas con el fin de tramitar las denuncias penales y e informes de servidores públicos (secretarios de planeación e inspectores) recibidas por la FISCALIA GENERAL DE LA NACION, desde el 2016 y concretamente la que se radicó el 17 de febrero de 2020 y judicializar de manera efectiva a los presuntos responsables, en aras de prevenir futuras conductas punibles».

Auto niega medida cautelar
 Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos.
 Demandante: Isaías Forero Porras y otro
 Demandado: Municipio de Acacias y otros
 Radicación: 50001-33-33-009-2020-00242-00

«Ordenar al alcalde de Acacias, a sus inspectores municipales de Policía y a la Policía Nacional adelantar todas las diligencias necesarias y efectivas encaminadas a que no continúe el desarrollo de la urbanización ilegal en el predio del Remanso y los Ahorros en la vereda El Resguardo de Acacias Meta».

«Ordenar a ARVUDEA y EMSA SA ESP para que con el apoyo de la POLICIA NACIONAL procedan a desconectar las conexiones de acueducto y energía eléctrica que se hayan realizado con usuarios formales e informales en urbanizaciones ilegales en la comprensión rural de Acacias».

«Ordenar al alcalde de Acacias que se levanten los términos procesales suspendidos de manera general en los procesos policivos por contravenciones urbanísticas por decreto 76 del 7 de abril 2020 y 163 del 1 de octubre de 2020 y que se continúe con los trámites en contra de los presuntos contraventores en aras de la protección del uso del suelo, la integridad urbanística, la estructura de los servicios públicos para prestar servicios públicos de manera eficiente, afectados por comportamientos que afectan la seguridad y bienes al servicio de acueducto que presta ARVUDEA y al servicio de energía que presta la EMSA SA ESP.»

«Ordenar al alcalde de Acacias y la policía Nacional que hagan efectivas las órdenes de suspensión de la urbanización ilegal y obras que se desarrolla en la Vereda el Resguardo en las fincas EL REMANSO y los AHORROS y las ordenes de demolición que entran o hayan emitido los inspectores de policía.»

«Ordenar al Procurador VI Judicial Ambiental y Agrario y a la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION que continúen ejerciendo el control preventivo y disciplinario necesario para que las órdenes judiciales emitidas se cumplan.»

Surtido el traslado previsto en el inciso segundo del artículo 233 del CPACA, aplicable por disposición expresa del artículo 229 *ibídem*, dentro del término concedido para tal efecto, algunas partes demandadas emitieron pronunciamiento frente a la medida provisional de la siguiente manera:

ELECTRIFICADORA DEL META S.A. E.S.P.:

Indicó que la Electrificadora del Meta S.A. E.S.P. ha realizado suspensiones del servicio a los inmuebles localizados en las fincas LA FORTUNA y EL RECUERDO, que la medida cautelar de suspender el servicio de energía a los que la toman de manera irregular, no es una acción que EMSA ESP no haya efectuado; sin embargo afirma que estarán atentos a realizarla nuevamente con el acompañamiento de la fuerza pública y de las demás entidades municipales comprometidas en el tema.

NACION - FISCALIA GENERAL DE LA NACION:

Sostuvo que la medida cautelar solicitada por la parte demandante, resulta improcedente, por cuanto el mecanismo idóneo para garantizar los perjuicios aducidos por el accionante es el proceso penal, en el que se puede controvertir ante el Juez de Control de Garantías las pruebas aportadas por la Fiscalía para sustentar la decisión pertinente.

Indicó que la solicitud de medida cautelar pretende sustituir el control formal y material atribuido por la ley al Juez Penal, que la medida cautelar solicitada escapa a las

*Auto niega medida cautelar
Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos.
Demandante: Isaías Forero Porras y otro
Demandado: Municipio de Acacias y otros
Radicación: 50001-33-33-009-2020-00242-00*

competencias atribuidas por la Carta Superior al Juez Popular para esta clase de acciones, ya que a este le está vedado.

Que no es posible afirmar la ausencia de un daño inminente en el caso objeto de estudio ya que la Fiscalía General de la Nación tan solo ha adelantado unas diligencias investigativas dentro de la acción penal, las cuales no han sido concretadas y no han sido sometidas a control de legalidad por parte del Juez competente.

NACION – MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL:

El apoderado manifestó que se opone al decreto de la medida cautelar, pues esta no ha incurrido en las supuestas omisiones que se endilgan, ya que según los hechos informados en la presente acción, no se puede advertir ninguna actitud de omisión de la entidad que representa pues no ha incurrido en desconocimiento de sus competencias y funciones.

MUNICIPIO DE ACACIAS:

Sostuvo que no se debe acceder al decreto de la medida cautelar solicitada por la parte accionante, toda vez que los requisitos para su otorgamiento no se cumplen.

Que el municipio de Acacias a través de la Inspección Tercera ha adelantado dos procesos sancionatorios urbanísticos, que estuvieron suspendidos dando cumplimiento a las normas de salud pública decretadas por el Ministerio de Salud y estos procesos fueron reactivados parcialmente a partir del 3 de febrero de la anualidad actual, estando así obligados los solicitantes a informar al Juzgado que la situación que ellos pretenden demostrar como de riesgo inminente ha cambiado de acuerdo a lo consagrado en el artículo 235 del CPACA y que dicha modificación será sancionada con las multas o demás medidas, que de acuerdo con las normas vigentes puede imponer el Juez en ejercicio de sus poderes correccionales.

PROCURADOR 48 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DEL META:

Indicó que se debe exhortar a la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN, para que le dé el trámite adecuado a las denuncias penales formuladas por los accionantes, de la mejor forma.

Que se debe decretar una inspección judicial, acompañada de peritos, tales como un ingeniero catastral, un ingeniero ambiental, un arquitecto, un agrimensor para hacer un diagnóstico de las posibles construcciones ilegales adelantadas y las medidas a tomar y que para la consecución de esos peritos, se podría pedir apoyo al DEPARTAMENTO DEL META o a donde el Despacho disponga.

Manifestó, que en cuanto a los demás puntos de la medida cautelar, deben negarse.

I. CONSIDERACIONES

1. PROCEDENCIA DE DECRETO DE LA MEDIDA CAUTELAR EN ACCIONES POPULARES

Los demandantes manifiestan que, junto con sus hermanos, son propietarios de los predios “La Fortuna” y “El Recuerdo”, los cuales fueron heredados por su padre Santos Forero.

Señalan que estos predios y los ubicados a su alrededor tienen vocación eminentemente agropecuaria.

Expresan que alrededor de los mencionados predios han desarrollado urbanizaciones ilegales, situación que, según ellos, vulnera y amenaza los derechos colectivos que invocan, por cuanto las autoridades demandadas, a pesar de tener conocimiento de los hechos, han permitido el desarrollo de urbanizaciones, parcelaciones ilegales, lotes sin licencias urbanísticas o que no cumplen con las normas de uso del suelo, y por el contrario sus promotores vulneran toda la normativa sobre la materia.

De acuerdo con lo anterior, la medida provisional solicitada por los actores populares se encuentra -en términos generales- dirigida a evitar que se continúe con el desarrollo de urbanizaciones que no cumplen con las normas que rigen la materia.

El artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece la procedencia de medidas cautelares así:

«Artículo 229. 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.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.»

A reglón seguido, el artículo 230 *ibídem* señala las medidas que pueden ser decretadas en los siguientes términos:

«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.» (Negrita fuera de texto)

Así mismo, el artículo 231 *ibídem* prevé los requisitos para el decreto de las medidas cautelares, en los siguientes términos:

«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 pretende 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 concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. 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.
4. Que, adicionalmente, se cumpla 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 serian nugatorios.»

Teniendo en cuenta los requisitos anteriores, para la procedencia del decreto de medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional de actos administrativos, el Despacho procede a revisar la solicitud elevada por los demandantes, no sin antes advertir que comoquiera que se trata de una acción constitucional especial, para la cual la Ley 472 de 1998 dispuso unos requisitos especiales, entre los cuales no se encuentra realizar una fundamentación en derecho de la demanda a presentarse, sino que es suficiente enunciar los derechos que se consideran vulnerados, no puede exigirse estrictamente el cumplimiento de este requisito para el decreto de la medida cautelar.

2. EL CASO CONCRETO

A la luz de la normativa descrita, y atendiendo lo señalado por el Consejo de Estado¹ en la materia, se resalta que la regulación establecida en la Ley 1437 de 2011 en lo referente a medidas cautelares, no resulta incompatible con la normativa especial prevista en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998.

De esta forma, el juez contencioso administrativo cuenta con amplias facultades para adoptar decisiones que permitan prevenir un daño inminente, hacer cesar el que se hubiese generado o proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de un fallo que ampare los derechos colectivos.

¹ Auto del 13 de julio de 2017, expediente 2014-00223, Consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés.

Auto niega medida cautelar
Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos.
Demandante: Isaías Forero Porras y otro
Demandado: Municipio de Acacias y otros
Radicación: 50001-33-33-009-2020-00242-00

Se recuerda que, en términos generales, las medidas cautelares son una forma de materialización del derecho a acceder a la administración de justicia, pues con ellas se busca que -en forma provisional y mientras se surte la actuación judicial- se adopten decisiones que aseguren la efectividad del derecho pretendido. Lo anterior, con el fin de no hacer ilusorias las peticiones del accionante, especialmente en el marco de este tipo de medio de control, donde, por sus características, las pretensiones pueden estar enfocadas a evitar un daño contingente o hacer cesar una situación de peligro o amenaza.

Sin embargo, es claro que la adopción de las medidas cautelares no se encuentra al arbitrio subjetivo del juez, el cual debe ser cuidadoso y ponderado en la decisión adoptar, pues si bien no puede desamparar el derecho cuya protección se solicita, tampoco puede afectar con ello intereses o derechos de los demás intervinientes, especialmente en etapas tempranas de la actuación judicial, donde aún no ha existido un ejercicio activo de contradicción probatoria.

Así mismo, como toda decisión judicial, y en aplicación del principio de necesidad de la prueba, la adopción de medidas cautelares se debe sustentar en los elementos probatorios recaudados con validez en la actuación procesal, sin que sea aplicable la utilización directa de su conocimiento privado, aspecto que se encuentra materializado en el artículo 164 del Código General del Proceso, al consagrar que «Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso».

Realizada la anterior precisión, se resalta que, en este tipo de asuntos, los elementos probatorios existentes en la actuación procesal deben permitir acreditar la apariencia de buen derecho (*fumus bonus iuris*), es decir, un fundamento razonable de las pretensiones aducidas y el peligro de la mora (*periculum in mora*), este último relacionado con la celeridad frente a los perjuicios que puede generar la dilación de una decisión de fondo final en la protección del derecho reclamado.

Adicionalmente, como lo ha señalado el Consejo de Estado, las medidas deben «guardar relación con la *causa petendi* de la demanda y atacar la fuente de la amenaza o vulneración del derecho o interés colectivo.»²

En el presente caso, los actores populares aportan como elementos probatorios para sustentar la medida deprecada, los siguientes:

- Petición dirigida a la Secretaria de Planeación Municipal, solicitando visita al loteo
- Oficio 350 de la Procuraduría Judicial 6 Ambiental y Agraria.
- Oficio 1040-34-2 dirigido a la Fiscalía General de la Nación.
- Oficio 1040-34-2 del 9 de marzo de 2020 de la Secretaria de Planeación de Acacias.
- Contrato de compraventa de lote rural del señor JHON FRANK ROJAS BAQUERO.
- Oficio 1040-34-2 del 9 de marzo de 2020 de la Secretaria de Planeación de Acacias al titular de la Procuraduría Judicial 6 Ambiental y Agraria.
- Certificación de uso del suelo expedida por la Secretaria de Planeación de Acacias.
- Contrato de compraventa de lote rural del señor CESAR AUGUSTO REINA ACOSTA y CRISTHIAN DAVID MATEUS, en relación a una fracción (192m²) del predio EL REMANSO.
- Información sobre la clasificación de uso del suelo en el municipio de Acacias.

² Consejo de Estado, Sala Once Especial de Decisión, sentencia de unificación, expediente 25000-23-15-000-2006-00190-01(AP) REV-SU de 5 de mayo de 2020, Consejera ponente María Adriana Marín. Demandante Hernando Villalobos y otros demandado Davivienda SA.. y otros

Auto niega medida cautelar
Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos.
Demandante: Isaías Forero Porras y otro
Demandado: Municipio de Acacias y otros
Radicación: 50001-33-33-009-2020-00242-00

- Decreto No. 076 del 15 de abril de 2020.
- Decreto 163 del 1 de octubre de 2020.
- Registro fotográfico del desarrollo urbanístico que adelantan los particulares.
- Petición presentada ante el Alcalde de Acacias por la suspensión de los términos en los procesos policivos por contravenciones urbanísticas.

Los elementos probatorios descritos no permiten inferir -a la luz de la sana crítica y del principio de necesidad de la prueba- la configuración de los elementos de juicio necesarios para predicar la adopción de las medidas previas solicitadas-, pues no se evidencia en esta etapa incipiente de la actuación procesal, los requisitos de apariencia de buen derecho y peligro, propios de toda medida cautelar, ni la inminencia o la producción de un daño a un derecho colectivo que justifique la adopción de una medida preventiva propia en una acción de esta naturaleza.

Efectivamente de las pruebas allegadas y los argumentos expuestos por los actores populares, en los términos descritos con anterioridad, no se observa una justificación de la medida, toda vez que no logran demostrar la inminencia del daño grave, inminente e irremediable como requisito para la imposición de este tipo de decisiones³.

Ahora bien, no desconoce este Tribunal que el artículo 25, literal d) de la ley 472 de 1998 faculta al funcionario judicial para ordenar con cargo al fondo de defensa de los derechos e intereses colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes para mitigarlo, lo cual permite inferir, el otorgamiento de potestades probatorias en esta etapa procesal con miras al objetivo mencionado. Sin embargo, considera la suscrita Magistrada que dicha facultad tiene como fundamento esencial la advertencia en la actuación procesal de la configuración de una situación de peligro inminente o la vulneración de un derecho colectivo que debe ser cesada, permitiendo de esta forma encaminar la actividad probatoria con el fin de establecer la naturaleza del daño y como consecuencia de ello las medidas de mitigación necesarias. Ahora bien, como ya se ha señalado al brillar por su ausencia elementos de juicio que permitan predicar una situación de peligro inminente, se descarta por el momento la solicitud del Procurador Judicial, consistente en decretar la inspección judicial.

Frente a lo anterior el H. Consejo de Estado, ha referido lo siguiente⁴:

«...Bajo estos términos, la Sala considera que esta medida cautelar resulta a todas luces improcedente, pues no partió de la existencia de un daño, el cual, por demás, encontró descartado, como se advierte en los argumentos expuestos para denegar las demás medidas cautelares solicitadas por el actor, sino de la ausencia probatoria, respecto de la cual la Ley 472 brinda la posibilidad al Juez que, en la etapa correspondiente, practique las pruebas que estime necesarias en pro de una decisión de mérito».

Lo anterior, no quiere decir que dicha posibilidad se encuentre cerrada en forma definitiva, por tanto, el tema puede revisarse -incluso oficiosamente- con el devenir de la actuación procesal y, especialmente, con los elementos de juicio que aporten las entidades encargadas de la protección de los derechos colectivos y el recaudo probatorio correspondiente.

³ Sobre los requisitos de la medida cautelar en acciones de esta naturaleza, a título ilustrativo puede consultarse la providencia del 02 de mayo de 2013. Consejo de Estado. Sección Primera. Consejera Ponente María Claudia Rojas Lasso. Radicación. 68001-23-31-000-2012-00104-01

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejera Ponente: María Elizabeth García González, 11 de abril de 2018, Radicación número: 85001-23-33-0002017-00230-01, Acción Popular, Auto, Actor: Luis Arturo Ramírez Roa.

*Auto niega medida cautelar
Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos.
Demandante: Isaías Forero Porras y otro
Demandado: Municipio de Acacias y otros
Radicación: 50001-33-33-009-2020-00242-00*

En consecuencia, se negará la medida cautelar y se continuará con el trámite judicial correspondiente.

En mérito de lo expuesto, el despacho

RESUELVE

1. **NEGAR** la medida cautelar solicitada por los actores populares, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

NOHRA EUGENIA GALEANO PARRA
Magistrada

Firmado Por:

Nohra Eugenia Galeano Parra
Magistrada
Mixto
Tribunal Administrativo 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:

3f4c2cf41819bd9a32e557cd0aedaf27ecc297d8bc1d7678f900455c5302bf15

Documento generado en 04/11/2021 12:25:18 p. m.

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