



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO 4° ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
BOGOTÁ**

Bogotá D.C., 10 de noviembre de 2021

**Referencia** : 11001 – 33 – 34 – 004 – 2021 – 00324 – 00  
**Controversia** : ACCION POPULAR  
**Demandante** : MARÍA LUCÍA MARTÍNEZ LESMES Y OTROS  
**Demandado** : ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHOACHÍ

**ASUNTO: Resuelve coadyuvancia y solicitud de medida cautelar**

**I. DE LA COADYUVANCIA**

Advierte el Despacho que a través de escrito de 19 de octubre de 2021<sup>1</sup>, el señor Carlos Alfredo Baquero Torres solicitó que se le reconozca como coadyuvante de la parte activa dentro de la presente acción popular.

El artículo 24 de la Ley 472 de 1998 prevé que toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar las acciones populares antes de que se profiera fallo de primera instancia. Por su parte, el artículo 71 de la Ley 1564 de 2012, prevé lo siguiente:

*“Artículo 71. Coadyuvancia:*

*(...)*

*El coadyuvante tomará el proceso en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención y **podrá efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de esta y no impliquen disposición del derecho en litigio.***

*La coadyuvancia solo es procedente en los procesos declarativos. **La solicitud de intervención deberá contener los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya y a ella se acompañarán las pruebas pertinentes***

*Si el juez estima procedente la intervención, la aceptará de plano y considerará las peticiones que hubiere formulado el interviniente.*

*La intervención anterior al traslado de la demanda se resolverá luego de efectuada esta.*

*(...)”.* (Negrilla por fuera del texto original)

En virtud del mandato legal contenido en la norma anteriormente citada, la persona jurídica o natural que pretenda ser reconocida coadyuvante dentro de un proceso judicial, deberá exponer los hechos y los fundamentos que lo motivan.

Ahora bien, se advierte que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la figura de la coadyuvancia en las acciones populares está limitada al marco de las pretensiones formuladas por el actor popular, así como a los hechos expuestos en la demanda. En efecto, dicha Corporación ha precisado<sup>2</sup>:

*“(...) De igual manera dicha norma prevé que la persona que intervenga en el proceso como coadyuvante tomará el proceso en el estado en que se encuentra, y sus actuaciones tendrán efectos hacia futuro; en tal sentido esta intervención le permitirá al interviniente, en calidad de parte, ejercer las facultades que procesalmente corresponden a ésta, pero sin excederlas, pues el coadyuvante auxilia o ayuda a la parte principal, pero su ejercicio*

<sup>1</sup> Archivo “12CoadyuvanciaCarlosBaquero”, carpeta “01CuadernoPrincipal”.

<sup>2</sup> Auto de 26 de junio de 2020. Radicación número: 63001-33-33-002-2019-00196-01(AP)A. C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López.

se limita al marco de las pretensiones del demandante, sin que pueda adicionarlas, ni traer hechos que la parte principal no llevo al debate.

(...) De ahí que, tratándose del coadyuvante en lo activo, éste pueda en su escrito reforzar los argumentos presentados en la demanda, para lo cual podrá pedir la práctica de pruebas, participar en su recepción, proponer recusaciones, interponer recursos, discutir los alegatos de la parte contraria etc.

No obstante, tal intervención no puede significar una reformulación de la demanda, pues ello entrañaría una clara contradicción con lo formulado por el coadyuvado, que comportaría no sólo una desnaturalización de la figura, sino un desbordamiento de sus limitadas facultades como intervención adhesiva. (...)" (Subrayas del Despacho)

En el presente caso se advierte que el señor Carlos Alfredo Baquero Torres presentó el escrito de apoyo en término, dado que aún no se ha expedido la respectiva sentencia, y cumplió con el requisito atinente a exponer los hechos y los fundamentos que motivan la coadyuvancia.

No obstante, el Despacho encuentra que el referido coadyuvante adicionó las pretensiones e incluyó nuevos hechos que la parte principal no trajo al debate, lo cual no está permitido, según lo ha decantado la jurisprudencia administrativa.

En el escrito introductorio<sup>3</sup> los accionantes enfocaron la acción colectiva en el tramo de la quebrada Cucuaté que fue desviado de la carrera 4 a la 3, a la altura de la calle 2 sur, del municipio de Choachí. Ahora, aun cuando el señor Carlos Alfredo Baquero Torres se refirió a situaciones relacionadas con la misma quebrada, lo cierto es que la solicitud de coadyuvancia amplió los supuestos fácticos expuestos en el escrito inicial de la acción popular y, frente a estos hechos diferentes, formuló nuevas pretensiones y aportó pruebas.

En efecto, es claro que el coadyuvante pretende que la acción popular verse también sobre los sectores del cauce de la quebrada Cucuaté ubicados (i) entre las carreras 2 y 3; (ii) entre las calles 1 sur y 2 sur; y, (iii) desde la entre la carrera 2 con calle 4 sur, hasta la carrera 5 con calle 7 sur; y, en general sobre toda la ronda del referido cuerpo de agua.

Para ahondar en razones, nótese que el señor Carlos Alfredo Baquero Torres invoca como causa principal de la vulneración de derechos colectivos, la desviación del cauce de la quebrada Cucuaté por parte de la administración municipal de Choachí, a partir de un proyecto de alcantarillado formulado desde 2018. Sin embargo, según lo obrante hasta el momento en el expediente<sup>4</sup>, para el tramo específico comprendido entre la carrera 3 y la carrera 4 a la altura de la calle 2 sur, el municipio de Choachí tiene estipulado mantener el flujo tal y como se encuentra actualmente, es decir, no se contempla ninguna desviación del cauce.

En ese orden de ideas, el Despacho no admitirá la solicitud de coadyuvancia presentada por el señor Carlos Alfredo Baquero Torres, pues excede claramente los intereses de los actores populares.

## II. DE LA MEDIDA CAUTELAR

<sup>3</sup> Archivo "02DemandaYAnexos", carpeta "01CuadernoPrincipal".

<sup>4</sup> Págs. 39 a 40, archivo "16ContestacionDdaPoderAlcaldiaChoachi", carpeta "01CuadernoPrincipal".

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. Solicitud

Los ciudadanos María Lucía Martínez Lesmes, Rafael Usme Hernández, Nohora Inés Usme Hernández, Santiago Usme, Alicia Judith Usme Martínez, Carolina Venegas Borrás y Pablo Espinel Casasbuenas, actuando en nombre propio, solicitaron que se decreta la siguiente medida cautelar:

*“Suspensión de obras de alcantarillado del plan maestro en el sector hasta no tener ejecutada la canalización adecuada con las trayectorias naturales y seguras de la quebrada Cucuaté.”<sup>5</sup>*

Según se desprende del escrito de demanda, para los accionantes la ejecución de tales obras públicas sin contar con las licencias ni estudios respectivos, incrementan los riesgos que existen actualmente en el sector en el que el cauce de la quebrada Cucuaté fue desviado irregularmente, dado que no tienen en cuenta el trazado natural, la capacidad del caudal y el comportamiento del mismo.

### 1.2. Situación fáctica que sustenta la solicitud.

De la narración efectuada en la demanda, se resumen los siguientes hechos:

1.2.1. En el año 2000 se firmó el Acuerdo 005 del EOT del municipio de Choachí, dentro del cual se reservaron los terrenos para la construcción del alcantarillado paralelo a la quebrada Cucuaté y se previó la canalización abierta de la misma, así como el proyecto para la recuperación de su ronda y la realización de un parque ecológico, entre otros.

1.2.2. Entre los años 2002 a 2006 se construyó una canalización para la quebrada Cucuaté, al parecer sin permiso de la Oficina de Planeación Municipal, ni de la autoridad ambiental y el propietario del predio.

1.2.3. Dicha obra se hizo con el fin de sacar el cauce de la quebrada del predio identificado con la cédula catastral No. 25810100030007000, el cual ahora corre por los predios con cédulas Nos. 251810100030025000, 2518101000300024000 y 2518101000300023000.

1.2.4. En el año 2013 los propietarios del predio No. 25810100030007000 realizaron su cerramiento, con lo cual impidieron definitivamente el paso al cauce natural y desconocieron el área de afectación de la quebrada, prevista en el EOT.

1.2.5. Desde el año 2019 se le solicitó a la administración municipal de Choachí la implementación de medidas de canalización de la quebrada Cucuaté y la recolección adecuada de las aguas, debido a que se habían presentado filtraciones en la referida desviación del cauce.

1.2.6. En septiembre de 2020 los propietarios del predio por donde pasa la actual canalización solicitaron concepto a la administración municipal para cerrar el terreno, ante lo cual se les indicó que debían solicitar la respectiva licencia con la representación planimétrica de la canalización.

1.2.7. Según afirman los accionantes, no existe información en la entidad territorial respecto de la obra de canalización, por lo que informaron dicha situación a la

---

<sup>5</sup> Pág. 29, archivo “02DemandaYAnexos”, carpeta “02CuadernoMedidaCautelar”.

Alcaldía Municipal, a CORPORINOQUIA, a EMSERCHOACHÍ y a la UMATA, poniendo de presente el riesgo que representaba una posible creciente de la quebrada para los habitantes del sector.

1.2.8. En diciembre de 2020 la administración municipal informó verbalmente que se haría un proceso de canalización de la quebrada Cucuaté en el sector.

1.2.9. El 5 de mayo de 2021 la quebrada Cucuaté generó una situación de emergencia por la colmatación por sedimentos y escombros no removidos, lo que causó su desborde, generando la inundación de varias viviendas.

1.2.10. Del 6 al 10 de mayo de 2021 la administración municipal realizó el drenaje de las tuberías en el lote por donde pasa actualmente el cauce, sin embargo, no efectuó la debida recolección de los escombros.

1.2.11. En comité de gestión del riesgo realizado el 7 de junio de 2021, los actores populares sometieron a consideración el caso, sin que la administración municipal ofreciera solución alguna, sino que se limitó a informar que no estaba contratada la canalización de la quebrada como cuerpo de agua autónomo, sino que hacía parte del desagüe pluvial, por lo que las obras estarían incluidas en el plan maestro de alcantarillado.

1.2.12. El 28 de mayo de 2021, CORPORINOQUIA expidió auto en el cual se legalizó una medida preventiva consistente en la suspensión de las obras y/o intervenciones que se realicen o lleguen a realizar para el desvío del cauce canalizado por tubería que conduce las aguas de la quebrada Cucuaté, hasta tanto se tramiten y evalúen los respectivos permisos de ocupación de cauce por desvío.

### **1.3. Oposición**

#### **- EMSERCHOACHÍ<sup>6</sup>**

Mediante escrito de 19 de octubre de 2021, estando dentro del término para el efecto, la Gerente de la Empresa de Servicios Públicos de Choachí E.S.P. se opuso a la prosperidad de la solicitud de medida cautelar.

Señaló que las actuaciones urbanísticas, ordenamiento territorial, administración de recursos hídricos, obras del plan maestro de alcantarillado, canalización de la quebrada Cucuaté, licencias de construcción, procesos sancionatorios ambientales y urbanísticos, son asuntos que no son de competencia de EMSERCHOACHÍ, sino de las otras entidades accionadas.

Indicó que existe una medida preventiva ordenada por CORPORINOQUIA en auto No. 800-6-21-0095 de 28 de mayo de 2021, consistente en la suspensión de las obras y/o intervenciones que se realizan o se lleguen a realizar para el desvío del cauce canalizado por tubería que conduce las aguas de la quebrada Cucuaté, hasta tanto se tramiten y evalúen los permisos de ocupación de cauce por desvío.

Sostuvo que dicha medida es de ejecución inmediata, tiene carácter preventivo y transitorio, aunado a que sigue vigente porque CORPORINOQUIA no ha resuelto lo pertinente respecto de los permisos solicitados, razón por la cual la medida cautelar solicitada resulta innecesaria.

#### **- CORPORINOQUIA<sup>7</sup>**

---

<sup>6</sup> Archivo "10EmserChoachiDescorreTraslado", carpeta "02CuadernoMedidaCautelar".

<sup>7</sup> Archivo "11CorporinoquiaDescorreTraslado", carpeta "02CuadernoMedidaCautelar".

Mediante escrito de 19 de octubre de 2021, estando dentro del término para el efecto, la apoderada de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía se opuso a la prosperidad de la solicitud de medida cautelar.

Señaló que actualmente el municipio de Choachí se encuentra ejecutando obras del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, que contempla el desvío del cauce canalizado, frente a las cuales es responsabilidad del ente territorial contar con el respectivo plan de contingencias.

Indicó que mediante Auto 800.6.21.0095 del 28 de mayo de 2021 se legalizó la siguiente medida preventiva interpuesta al Municipio de Choachí: "Suspensión de las obras y/o intervenciones que se realizan o que se lleguen a realizar para el desvío del cauce canalizado por tubería que conduce las aguas de la quebrada Cucuaté, hasta tanto se tramite y evalúen los correspondientes permisos de ocupación de cauce por desvío de la quebrada Cucuaté".

Sostuvo que, de acuerdo a lo anterior, la medida cautelar solicitada se encuentra materializada y CORPORINOQUIA está realizando visitas para verificar su cumplimiento.

Manifestó que, además de lo anterior, en lo que va corrido del año la Corporación ha adelantado distintas actuaciones dentro del proceso sancionatorio que cursa en la entidad por la intervención de la quebrada Cucuaté, como lo son la apertura de la investigación administrativa y la realización y planeación de visitas de verificación de cumplimiento de la medida preventiva.

Informó que el 28 de julio de 2021 el municipio de Choachí solicitó autorización de ocupación del cauce de la quebrada Cucuaté, frente a lo cual el 21 de septiembre de 2021 la Corporación expidió algunas observaciones otorgando el plazo de un mes para ajustar la documentación, sin que se haya recibido pronunciamiento al respecto por parte de la entidad territorial.

- **Municipio de Choachí<sup>8</sup>**

Mediante escrito de 19 de octubre de 2021, estando dentro del término para el efecto, el alcalde municipal de Choachí se opuso a la prosperidad de la solicitud de medida cautelar.

Adujo que la medida cautelar pedida es innecesaria, toda vez que a través de Auto No. 800-6-21-0095 del 28 de mayo de 2021 CORPORINOQUIA adoptó la medida preventiva consistente en la suspensión de las obras y/o intervenciones que se realizan o se lleguen a realizar para el desvío del cauce canalizado por tubería que conduce las aguas de la quebrada Cucuaté hasta cuando se tramiten y evalúen las consecuencias, y los permisos de ocupación de cauce por desvío de la quebrada Cucuaté.

Indicó que la entidad territorial tramitó el respectivo permiso ante CORPORINOQUIA para la desviación de la quebrada Cucuaté, pero la autoridad ambiental no se ha pronunciado al respecto.

Sostuvo que el plan maestro de alcantarillado es una obra estatal que cuenta con respaldo legal y que propende por el cumplimiento del deber de primacía del interés general sobre el particular, dado que su finalidad es el mejoramiento del

---

<sup>8</sup> Archivo "12AlcaldíaChoachiDescorreTraslado", carpeta "02CuadernoMedidaCautelar".

sistema de alcantarillado para optimizar el servicio en todo el municipio de Choachí.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Marco general de las medidas cautelares en lo contencioso administrativo.

El artículo 229 del C.P.A.C.A., estableció las medidas cautelares que se pueden dictar en el proceso contencioso administrativo, así:

**“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.*

**PARÁGRAFO.** *<Aparte tachado INEXEQUIBLE> 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.”*

Se resalta del artículo citado, que contiene los requisitos generales de las solicitudes de medida cautelar, a saber: (i) que medie solicitud de parte y; (ii) que se trate de un proceso declarativo. Adicionalmente, contempla que en los procesos que se pretenda la protección de derechos colectivos se aplicará lo dispuesto en el C.P.A.C.A.

A su vez, el artículo 230 del mismo estatuto, catalogó las medidas cautelares, como: (i) preventivas, (ii) conservativas, (iii) anticipativas, y, (iv) de suspensión, las cuales deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, para el efecto estableció que el juez puede proferir las siguientes decisiones:

**“ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.** (...). *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.  
(...)”

Por su parte, frente a las **acciones populares**, el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, estableció:

**“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.

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

**PARAGRAFO 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.”

Nótese que la norma específica para las acciones populares, establece como finalidad la de prevenir el riesgo de un “daño inminente” o hacer cesar un “daño causado”.

Ahora bien, no puede perderse de vista que el parágrafo del artículo 229 del C.P.A.C.A., introdujo una previsión según la cual, las medidas cautelares para procesos en los que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, se regirán por lo dispuesto en ese código.

Tal disposición, puede generar una confusión respecto de las facultades del juez tratándose de medidas cautelares en acciones populares, esto por cuanto el listado de órdenes que se pueden emitir en el C.P.A.C.A. y la Ley 472 de 1998, son distintos.

Por lo anterior, resulta pertinente lo manifestado por el Consejo de Estado en providencia de 26 de abril de 2013<sup>9</sup>, así:

*“Visto lo anterior, se advierte que la Ley 472 de 1998 le otorga amplias facultades al Juez Popular para que decrete cualquier medida cautelar para salvaguardar un derecho colectivo, lo cual no ocurre con el artículo 230 del CPACA, el cual limita el accionar del juez constitucional, únicamente a las medidas taxativamente consagradas, de suerte que, dicha norma resulta ser restrictiva y retrocede el camino avanzado en materia de protección de derechos colectivos, razón por la cual, 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.*

*Advierte la Sala que la intención del legislador no fue derogar la Ley 472 de 1998 en relación con la posibilidad que tiene el juez de decretar cualquier medida cautelar, pues así se precisó en los antecedentes de la Ley 1437 de 2011...*  
(...)

*Por lo demás, considera la Sala que las otras disposiciones de la Ley 1437 de 2011, no amenazan las garantías ya otorgadas por la Constitución y la Ley 472 de 1998 para la protección de los derechos colectivos, razón por la que se pueden aplicar en su totalidad.”*

En ese orden de ideas, deben aplicarse de manera armónica las previsiones normativas de la Ley 1437 de 2011 y la Ley 472 de 1998, pues las medidas cautelares que puede adoptar el juez, en acciones populares, no se limitan a lo que dice el C.P.A.C.A. sino que incluye las que contempla la norma especial que regula esta acción constitucional.

Además de las condiciones generales de procedibilidad señaladas en el artículo 229 del C.P.A.C.A., se tienen los requisitos según el tipo de medida cautelar solicitada, contenidos en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así:

**“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 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

---

<sup>9</sup> Radicación número: 05001-23-33-000-2012-00614-01 (AP)A. C.P. Dra. María Elizabeth García González.

*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 serían nugatorios." (Resaltado fuera de texto)"*

Nótese que, en relación a los requisitos formales, la norma diferencia entre los requisitos para el estudio de las solicitudes de suspensión provisional y los que se exigen para las demás modalidades de medidas cautelares.

En este último caso, esto es cuando la medida cautelar es una distinta a la suspensión provisional del acto administrativo, deben concurrir cuatro requisitos a saber: (i) que la demanda esté razonadamente fundada en derecho; (ii) que se demuestre la titularidad de los derechos invocados; (iii) que luego de una ponderación de intereses en el estudio de las pruebas aportadas y los argumentos esgrimidos, se evidencie que es más gravoso para el interés público negar la medida que concederla; y, (iv) que se presente una de dos condiciones: a) la ocurrencia de un perjuicio irremediable o b) que sin la medida los efectos del fallo se tornen nugatorios.

Igualmente se debe tener en cuenta que en virtud del artículo 229 del C.P.A.C.A.<sup>10</sup> la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

## **2.2. De la solicitud de medida cautelar, análisis de requisitos**

En el presente proceso, los actores populares pretenden que se suspendan las obras de alcantarillado del plan maestro en el sector objeto de la acción popular, hasta no tener ejecutada la canalización adecuada con las trayectorias naturales y seguras de la quebrada Cucuaté.

Respecto de los requisitos generales se advierte que la Ley 472 de 1998 expresamente señaló que las solicitudes de medidas cautelares son procedentes en las acciones populares y, adicionalmente, media solicitud de parte, luego estas exigencias se encuentran cumplidas.

En ese sentido, se procederá a estudiar de fondo la solicitud, a fin de determinar si existe un riesgo o daño a un derecho colectivo que amerite el decreto de una medida cautelar. De ser afirmativa la respuesta se deberá establecer si es la medida cautelar solicitada por los actores populares la adecuada para proteger los derechos colectivos amenazados o hacer cesar su vulneración.

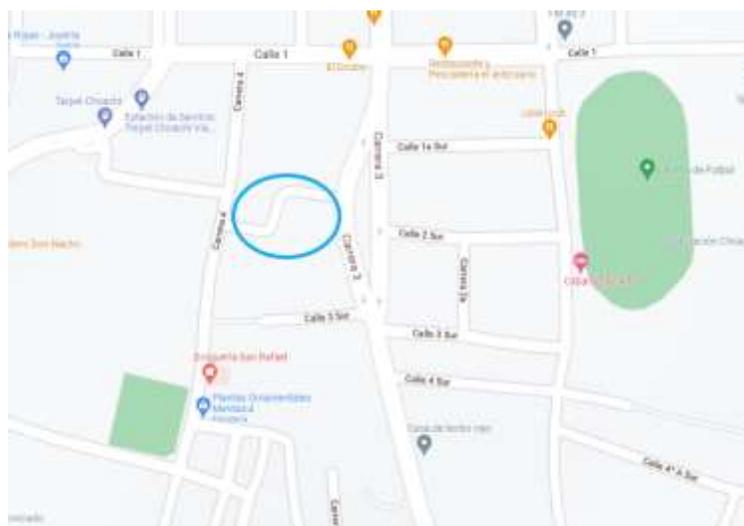
## **2.3. Caso concreto**

En el presente asunto se tiene que, de lo afirmado en el escrito de acción popular, uno de los sectores que al parecer presentan riesgo de desbordamiento de la quebrada Cucuaté dentro del casco urbano del Municipio de Choachí, es el comprendido entre la carrera 3 y la carrera 4 a la altura de la calle 2 sur, el cual es objeto de la presente acción popular.

---

<sup>10</sup> **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."

Consultada la herramienta digital Google Maps<sup>11</sup>, el Despacho encuentra que su ubicación aproximada es la siguiente que se resalta de manera circular:



Ahora, sobre el trazado del cauce actual de la quebrada Cucuaté en inmediaciones del casco urbano del municipio de Choachí la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca señaló lo siguiente en Auto No. 800.6.21.0095 de 28 de mayo de 2021<sup>12</sup>:

*“(...)*

*El día 25 de noviembre de 2020, se procedió a realizar visita de inspección ocular al casco urbano del municipio de Choachí, sector Cucuaté, a fin de conocer los hechos relacionados con el desvío de la quebrada Cucuaté en el casco urbano del municipio de Choachí.*

*(...)*

*En la diligencia de inspección ocular al casco urbano del municipio de Choachí, sector Cucuaté, se observó la siguiente situación:*

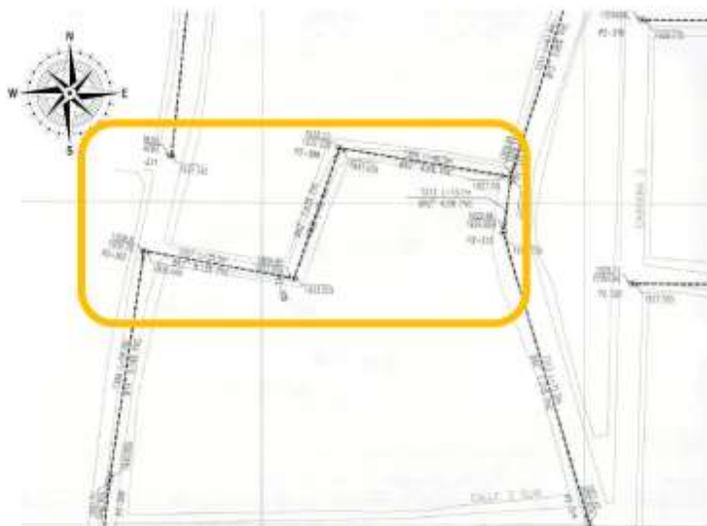
*La quebrada el Uval que, a su paso por el área urbana del municipio de Choachí, toma el nombre de Cucuaté, ingresa al casco urbano por la carrera sexta, entre las calles 1 sur y 2 sur, pasando por el costado derecho de la estación de servicio Terpel de la Comercializadora PRI S.A.S. Continúa por la parte posterior de las viviendas ubicadas en la calle 2 Sur en un trayecto de unos 100 metros por cauce natural superficial, y a la altura del lote urbano sin construir... en colindancia con la vivienda del señor Camilo Ramos, es canalizada mediante 2 tubos de 18 pulgadas de diámetro... atraviesa el casco urbano de occidente a oriente por el sector Cucuaté, cruza por el sitio conocido como la Isla entre la carrera 3 y carrera 2A, salida hacia el municipio de Ubaque, continúa por la calle 2 sur hasta la carrera 2 y se prologa por esta hasta la calle 7 sur, donde sale nuevamente a superficie continuando con su cauce natural y después de un recorrido de unos 2 km a partir de este punto desemboca al río Blanco.”*

Puntualmente sobre el sector objeto de estudio, el municipio de Choachí manifestó que el tramo de alcantarillado existente en la calle 2 sur, entre carreras 3 y 4, transporta las aguas de la quebrada Cucuaté<sup>13</sup>, según la siguiente imagen:

<sup>11</sup> <https://www.google.com/maps/@4.5255788,-73.9221297,18.25z/data=!5m1!1e4?hl=es>

<sup>12</sup> Págs. 15 a 40, archivo “11CorporinoquiaDescorreTrasladoPoder”, carpeta “02CuadernoMedidaCautelar”.

<sup>13</sup> Págs. 39 a 40, archivo “16ContestacionDdaPoderAlcaldiaChoachi”, carpeta “01CuadernoPrincipal”.



**Figura 1. Trazado de la red de alcantarillado pluvial sector Calle 2 Sur entre Cra 3 y Cra 4**

En concepto técnico No. 800.8.2.21.0115 de 30 de julio de 2021<sup>14</sup>, CORPORINOQUIA describió el estado de la referida red pluvial, así:

“(…)

#### 3.2.4. Punto 4

*Durante la visita del 26 de mayo de 2021 se observó que la Calle 2 sur entre carrera 3 y 4 realiza dos quiebres en forma de “Z” en cuyos vértices se ubican dos pozos de inspección construidos con paredes en ladrillo y base en concreto que sirven para conectar la tubería de 36 pulgadas ya que en estos puntos el trazado presenta un doble giro de 90°. En el primer pozo la tubería ingresa en sentido occidente – oriente y sale en sentido sur norte, mientras que en el segundo la tubería ingresa en sentido sur norte y sale en el sentido occidente oriente; todo el trazado de este tramo se encuentra subterráneo debajo de la Calle 2 sur. A su vez, en la diligencia del 29 de julio no se observa alguna alteración de las condiciones observadas previamente, aunque sí existe gran acumulación de sedimentos arrastrados por las lluvias.*

*(…)”*

Así las cosas, es claro que el cauce del cuerpo de agua denominada quebrada Cucuaté pasa de la carrera 4 a la 3, a la altura de la calle 2 sur, por la red subterránea de alcantarillado del municipio, es decir, que está canalizado de manera cerrada.

Ahora, desde el año 2000, cuando se expidió el Acuerdo No. 5 de 30 de junio<sup>15</sup>, por el cual se adoptó el esquema de ordenamiento territorial, se reconoció en dicho instrumento de planeación que existía un problema de inundaciones repentinas causadas por la quebrada Cucuaté, para lo cual la única alternativa que se planteó fue el desalojo de las familias y la demolición de las viviendas construidas sobre la ronda.

<sup>14</sup> Págs. 76 a 89, archivo “11CorporinoquiaDescorreTrasladoPoder”, capeta “02CuadernoMedidaCautelar”.

<sup>15</sup> Disponible en la página web: [https://choachicundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/choachicundinamarca/content/files/000189/9429\\_choachi-pot-choachi-2000.pdf](https://choachicundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/choachicundinamarca/content/files/000189/9429_choachi-pot-choachi-2000.pdf)

Según lo aportado al expediente, tal problemática subsiste en la actualidad. Por ejemplo, en el ya citado Auto No. 800.6.21.0095 de 28 de mayo de 2021<sup>16</sup>, CORPORINOQUIA determinó lo siguiente:

“(…)

*En el presente caso, es importante considerar que en la visita realizada el día 25 de noviembre de 2020, no fue posible determinar con certeza el trazado natural del cauce de la fuente, lo anterior al considerar el alto grado de intervención que ha registrado la fuente en las últimas tres décadas, mediante la canalización cerrada perdió su cauce natural permanente y el régimen de su flujo (...)* **La modificación del cauce por el entubamiento de la quebrada y ocupación antrópica del mismo, como de la zona de la ribera o ronda hídrica genera condiciones de vulnerabilidad y riesgos a eventos de inundaciones súbitas tal como se indica en el diagnóstico del componente urbano del E.O.T. del municipio.**

(…)”

Igualmente, del acta de la sesión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Choachí, efectuada el 5 de mayo de 2021<sup>17</sup>, se extrae que en dicha fecha se presentó un desbordamiento del referido cuerpo de agua en el casco urbano del ente territorial, el cual afectó a varias familias.

En este punto debe traerse a colación que, el municipio de Choachí celebró con el Consorcio Alcantarillado Choachí el contrato de obra No. 8 de 2019<sup>18</sup>, cuyo objeto es el mejoramiento y optimización del sistema de alcantarillado del casco urbano del municipio de Choachí, en desarrollo del convenio No. EPC-CI-20 de 2018.

Según lo afirmado por el apoderado de la entidad territorial accionada<sup>19</sup>, para el tramo comprendido entre las carreras 3 y 4, a la altura de la calle 2 sur, se tiene proyectado el cambio de la tubería a una de mayor diámetro, así como de las cajas de inspección existentes por cámaras de concreto reforzado para los puntos de quiebre.

Por su parte, los demandantes sostienen que la ejecución de tales obras públicas sin contar con las licencias ni estudios respectivos, incrementan los riesgos que existen actualmente en el sector, dado que no tienen en cuenta el cauce natural, la capacidad del caudal, el comportamiento del mismo, ni la correcta canalización que debe efectuarse. Lo anterior indica que los argumentos de los demandantes se dirigen a establecer la vulneración preliminar del derecho a la seguridad y previsión de desastres previsibles técnicamente.

Según el Consejo de Estado<sup>20</sup>, el precitado derecho colectivo le encarga al Estado el deber de proveer a los habitantes de los mecanismos e instrumentos para que aquellos hechos riesgosos puedan ser controlados de manera eficiente y eficaz.

Desde una perspectiva legal, la gestión del riesgo de desastres está definida en la Ley 1523 de 24 de abril de 2012<sup>21</sup>, como “un proceso social orientado a la

---

<sup>16</sup> Págs. 15 a 40, archivo “11CorporinoquiaDescorreTrasladoPoder”, carpeta “02CuadernoMedidaCautelar”.

<sup>17</sup> Págs. 26 a 30, “15ContestacionDdaPoderAlcaldiaChoachi”, carpeta “01CuadernoPrincipal”.

<sup>18</sup> Págs. 51 a 74, archivo “16ContestacionDdaPoderAlcaldiaChoachi”, carpeta “01CuadernoPrincipal”.

<sup>19</sup> Ibid. 13.

<sup>20</sup> Providencia de 10 de marzo de 2021. Radicación número: 66001-33-31-003-2009-00225-01 (AP)REV. C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>21</sup> Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible".

En el caso concreto, el Despacho no pasa por alto que las entidades accionadas alegaron que la cautela pretendida es innecesaria, habida cuenta que existe una medida preventiva que fue adoptada por CORPORINOQUÍA, la cual evita la ejecución de obras en el alcantarillado de la zona objeto de la acción popular y, en consecuencia, no existe el riesgo aducido por los accionantes.

Sobre el particular, se encuentra que en Auto No. 800.6.21.0095 de 28 de mayo de 2021<sup>22</sup>, la referida Corporación Autónoma dispuso lo siguiente:

"(...)

*La situación que se presenta con la quebrada Cucuaté... es porque las obras que se adelantan del plan maestro de alcantarillado que comprende la separación de aguas lluvias y aguas negras en el sector Cucuaté, el cauce actual canalizado por tubería de la quebrada Cucuaté, se proyecta desviar en el sentido conocido como la isla, por la carrera tercera saluda a Ubaque a partir de la calle 1 sur, hasta la calle 4 sur y tomando luego por esta calle hasta la carrera 2, donde empalma nuevamente con la canalización existente (...)*

*(...) Para la construcción de las actividades contractuales del contrato de obra pública No 008 de 2019... **se debió tramitar la autorización de ocupación de cauce (...)***

En mérito de lo expuesto,

#### DISPONE

**ARTICULO PRIMERO: Legalizar LA MEDIDA PREVENTIVA** impuesta mediante acta de fecha 26/05/2021 al Municipio de Choachí con Nit 899999414-5, representado legalmente por el Doctor CARLOS **ALBERDI VELÁSQUEZ GARZÓN**, en el marco del proyecto "Mejoramiento y Optimización del Sistema de Alcantarillado de Casco Urbano del Municipio de Choachí", consistente en:

**"Suspensión de las obras y/o intervenciones que se realizan o se lleguen a realizar para el desvío del cauce canalizado por tubería que conduce las aguas de la quebrada Cucuaté, hasta tanto se tramiten y evalúen los correspondientes permisos de ocupación de cauce por desvío de la quebrada Cucuaté".**

**ARTICULO SEGUNDO:** La medida preventiva impuesta es de ejecución inmediata, tiene carácter preventivo y transitorio, surte efectos inmediatos y sólo se levantará cuando se dé cumplimiento a la siguiente condición:

- El Municipio de Choachí con Nit 899999414-5 tramite y obtenga los respectivos permisos de Ocupación de Cauce para el desvío de la quebrada Cucuaté.

*(...)" (Resaltos de texto original)*

<sup>22</sup> Págs. 15 a 40, archivo "11CorporinoquiaDescorreTrasladoPoder", capeta "02CuadernoMedidaCautelar".

De la interpretación literal de la parte resolutive de la decisión en cita y, de lo obrante hasta el momento en el plenario, es posible establecer que la medida en cuestión, en principio, no es aplicable a las obras que están proyectadas para ejecutarse en el cauce de la quebrada Cucuaté que pasa por la calle 2 sur, entre carreras 3 y 4, habida cuenta que al parecer el trazado no será desviado.

Sin embargo, este estrado judicial no puede dejar de lado que no existe certeza respecto a si las obras que se proyectaron para dicho tramo son interdependientes con el desvío que se tiene planeado para el sector aledaño, esto es, que de no cambiarse la tubería y las cajas de inspección no se podría efectuar el cambio del curso del cauce.

Conforme a lo anterior, no es totalmente claro que la medida preventiva ordenada por CORPORINOQUIA impida efectivamente el desarrollo de las obras del plan maestro de alcantarillado a la altura de la calle 2 sur, entre carreras 3 y 4. Por lo tanto, corresponde continuar con el estudio de fondo de la solicitud de medida.

Así entonces, se advierte que, si bien está demostrado que el cauce de la quebrada Cucuaté fue canalizado en el precitado tramo, lo cierto es que, hasta el momento, en el expediente no obra prueba que acredite el dicho de los actores populares en torno a que el recorrido actual del cuerpo de agua no corresponde al original.

Adicionalmente, no se ha aportado al proceso prueba técnica o científica que determine que (i) el trazado subterráneo existente incrementa por sí mismo el riesgo de desbordamiento de la referida quebrada; o que, (ii) las obras proyectadas por el municipio de Choachí en el plan maestro de alcantarillado no cuentan con la planeación técnica adecuada, de tal suerte que, en lugar de proveer una solución a la problemática, la empeoran y/o exponen en mayor medida a la población a un desastre natural. Así las cosas, no se encuentra demostrada por ahora la violación invocada por la parte actora.

En gracia de discusión, cabe señalar que tampoco se acreditó la idoneidad de la medida solicitada, como quiera que no obra elemento probatorio alguno que indique que de retomarse el recorrido que según los accionantes es el natural del cauce de la quebrada Cucuaté y/o de efectuarse una canalización abierta, se mitigaría o extinguiría el riesgo de afectación de los vecinos del sector ante un eventual desborde del caudal. Nótese que el mismo esquema de ordenamiento territorial prevé como única medida efectiva la reubicación de las familias aledañas a la ronda del hilo de agua.

Por consiguiente, se negará la medida cautelar solicitada por los accionantes, sin perjuicio de que en oportunidad posterior el Despacho pueda decretar de oficio dicha cautela o cualquiera otra, si se advierten probados los requisitos necesarios para el efecto, esto es, la necesidad de prevenir un daño inminente o hacer cesar el que se hubiere causado.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Primera;

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: NO ADMITIR** la coadyuvancia presentada por el señor Carlos Alfredo Baquero Torres, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NEGAR** el decreto de la medida cautelar solicitada por la parte demandante, conforme a lo expuesto.

**TERCERO:** Continuar con el trámite procesal en el cuaderno principal.

**CUARTO: RECONOCER PERSONERÍA** a la abogada Johana Pinzón Cárdenas identificada con cédula de ciudadanía No. 1.057.859.482 y portadora de la tarjeta profesional No. 251.338, para que actúe como apoderada judicial de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía - CORPORINOQUIA, en los términos y para los efectos previstos en el poder y sus soportes aportados al expediente<sup>23</sup> y el artículo 77 del Código General del Proceso.

**QUINTO: ADVERTIR** a las partes que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 186 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, deberán enviar un ejemplar de sus actuaciones a los correos electrónicos de los demás sujetos procesales e intervinientes en el proceso, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 78 del C.G.P.

**PARÁGRAFO:** Los memoriales dirigidos al presente proceso, deberán ser remitidos en medio digital, **ÚNICAMENTE** al correo electrónico de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co), para su registro en el sistema informático Siglo XXI, **sin que sea necesaria** la radicación física de los documentos ni el envío al correo electrónico de este Despacho.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN**  
**JUEZ**

LGBA

**Firmado Por:**

**Lalo Enrique Olarte Rincon**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**004**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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:

**220eb865e4c50341f128855423a47617665c5942e77e4892ec012978442c2966**

Documento generado en 10/11/2021 02:10:57 PM

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

<sup>23</sup> Págs. 7 a 14, archivo "11CorporinoquiaDescorreTrasladoPoder", carpeta "02CuadernoMedidaCautelar".