



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Magistrado: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Arauca, Arauca, catorce (14) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Radicado No. : 81 001 2339 000 2022 00098 00
Demandante : Personería de Puerto Rondón
Demandado : Municipio de Puerto Rondón, Departamento de Arauca, Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia -Corporinoquia-, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -Uariv-, Departamento Nacional de Planeación -DNP-, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (SGP y SGR), Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Vías -Invías-
Medio de Control : Popular
Providencia : Auto que decide solicitud de medida cautelar

Cumplidos los trámites previos establecidos para el caso -a.16, c.MC-, procede adoptar la decisión que corresponde en este momento del proceso.

ANTECEDENTES

1. La Personería de Puerto Rondón presentó (a.03) en ejercicio del medio de control popular, demanda en contra de (i) Municipio de Puerto Rondón, (ii) Departamento de Arauca, (iii) Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia -Corporinoquia-, (iiii) Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -Uariv-, (v) Departamento Nacional de Planeación -DNP-, (vi) Ministerio de Hacienda y Crédito Público (SGP y SGR), (vii). Nación- Ministerio del Interior, (viii). Instituto Nacional de Vías -Invías-.
2. La demandante **solicitó** (a.03) que se declarara la medida cautelar de ordenarle al Departamento de Arauca y al Departamento Nacional de Planeación -DNP-, que en los presupuestos de 2023 incluyeran el 30% y el 70% respectivamente, del valor del proyecto de construcción del puente vehicular en concreto sobre el río Cravo en la vereda La Esmeralda, de Puerto Rondón.
3. Como fundamento de la petición, expresa que se hace necesario contar con los recursos presupuestados para la ejecución de la obra solicitada, ante la intensidad de los derechos colectivos que considera lesionados y el inminente colapso del puente y el peligro que representa para la comunidad y para que las obras se inicien en este periodo.
4. **Tramite surtido:** Se ordenó el traslado de la solicitud (a.01 c.MC), que en efecto se realizó por Secretaría (a.10 c.MC); se pronunciaron el Ministerio del Interior (a.04 c.MC), el Departamento de Arauca (a.07 c.MC),



el Departamento Nacional de Planeación (a.12 c.MC) y el Instituto Nacional de Vías (c.15, cMC).

5. Pronunciamiento sobre la medida cautelar

5.1. El Ministerio del Interior expresa (a.04 c.MC) que no es la llamada a colaborar en la solución de la problemática y expone sobre los requisitos para la procedencia de la medida cautelar.

5.2. El Departamento de Arauca en su escrito (a.07 c.MC) se refiere a las medidas cautelares en la jurisdicción de lo contencioso administrativo y aduce que ante la cuantiosa inversión, se requiere de gestiones técnicas, administrativas y financieras y un estudio técnico que determine la imposibilidad de la recuperación del puente colgante, el flujo vehicular de la zona y el uso y aprovechamiento de la comunidad.

5.3. El Departamento Nacional de Planeación expone (a.12 c.MC) sobre el marco legal que rige las medidas cautelares, y manifiesta que la demandante no acreditó el daño inminente del derecho colectivo que pretende conjurar como tampoco la presunta vulneración por acción u omisión del DNP y plantea la improcedencia de la medida cautelar solicitada en su contra;

5.4. El Instituto Nacional de Vías se pronuncia (a.15, c.MC) sobre su naturaleza jurídica, y expresa que el puente vehicular citado en los hechos y en las pretensiones de la demanda no está a su cargo, por lo que recae la presunta obligación en entidades de orden municipal y departamental.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

El Tribunal Administrativo de Arauca es competente para resolver la solicitud de medida cautelar que radicó la demandante (Artículos 25, Ley 472 de 1998; 137, 152.1, 233, CPACA); y la decisión la adopta el Magistrado Ponente (Artículo 125, numerales 2.h, CPACA).¹

2. Problema jurídico

Consiste en resolver en la presente providencia: ¿Procede en este caso, declarar la medida cautelar pedida por la demandante?

¹ CPACA hace referencia al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normativa que reemplazó al C.C.A, lo que a su vez, corresponde al Código Contencioso Administrativo, vigente hasta el 2 de julio de 2012 pero que se aplica en los procesos iniciados antes de esa fecha. Cuando se escriba C. Po. se hace alusión a la Constitución Política de Colombia; C.P.C es Código de Procedimiento Civil; CGP es Código General del Proceso; al mencionar C.C, es Código Civil, CST es Código Sustantivo del Trabajo, C. Co. es Código de Comercio y E. T. Estatuto Tributario. C. P. es Código Penal y CPP se refiere al Código de Procedimiento Penal. M.P. es el Magistrado Ponente en sentencias que se citan; de otra parte, "a" indica el número del archivo del expediente digital en donde se encuentra el documento o la prueba invocada, "a. c.MC" remite a un archivo que se encuentra dentro del cuaderno de medidas cautelares; si después de "a" no se indica "c", el archivo está en el cuaderno o carpeta principal.

3. Las medidas cautelares en el CPACA y en la Ley 472 de 1998

La Constitución Política de Colombia (C. Po) establece que *"La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial"* (Artículo 238), norma jurídica que fue concretada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA- en los artículos 229-241.

Sobre esta figura jurídica, el Consejo de Estado (M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, 31 de marzo de 2016, rad. 68001-23-33-000-2016-00149-01) consagra que *"Así, la suspensión provisional de los efectos del acto acusado es procedente siempre y cuando se acredite que existe violación de las disposiciones y que dicha transgresión surja del análisis del acto y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud"*. Y también (M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, 1 de septiembre de 2014, rad. 11001-03-24-000-2013-00509-00, 21047) ha establecido:

"El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA regula las medidas cautelares en los artículos 229 a 241. El artículo 229 le da una amplia facultad al juez para que decrete las medidas cautelares que estime necesarias para proteger y garantizar, temporalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

En esa misma disposición se indica que las medidas cautelares proceden: (i) en cualquier momento, (ii) a petición de parte -debidamente sustentada- y (iii) en todos los procesos declarativos promovidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Solo se le permite al juez de oficio decretar medidas cautelares en procesos de tutela o en aquellos que busquen la defensa de los derechos e intereses colectivos".

Para casos como el presente, el artículo 231, CPACA, exige:

"REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. (...)

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 serían nugatorios”.

Por su parte, la Ley 472 de 1998 también consagra (Consejo de Estado, M.P. Guillermo Vargas Ayala, 19 de mayo de 2016, exp. 2011-00611-01) que “*La facultad de adoptar estas medidas se encuentra regulada tanto en el inciso 3º del artículo 17, como en los artículos 25 y 26 de la ley 472 de 1998*”, para lo que ha señalado que la declaratoria de una medida previa en un juicio de 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 consumió;

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”.

4. Caso concreto

El demandante pide aplicar como medida cautelar, que se les ordene al Departamento de Arauca y al Departamento Nacional de Planeación, que en los presupuestos de 2023 incluyan el 30% y el 70% respectivamente, del valor del proyecto de construcción del puente vehicular en concreto sobre el río Cravo en la vereda La Esmeralda, de Puerto Rondón.

4.1. La medida cautelar pedida se encuentra prescrita en el artículo 230, CPACA, norma jurídica que establece:

“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. (...).

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 (...).

4.2. No obstante, este mismo artículo establece en su párrafo que, *"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"*.

4.3. Como fundamento probatorio de la demanda y de la solicitud de suspensión provisional, la demandante aportó recortes de prensa y de redes sociales, requerimientos, oficios y solicitudes de construcción e información y respuestas, el oficio de radicación de un proyecto, estudio hidrológico e hidráulico, Acuerdo Municipal, informe técnico étnico y varias fotografías.

4.4. En cuanto a los elementos generales de la figura jurídica aplicados al caso, en el expediente se demuestra que la medida cautelar fue pedida en la demanda -Es decir, no se analiza de oficio-; la solicitud se sustentó; en este expediente se trata de un proceso declarativo -Acción popular-; a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa -Artículo 144, CPACA-; la demanda esté razonablemente fundada en derecho, la demandante ha demostrado la titularidad del derecho o de los derechos invocados.

4.5. Y respecto de los específicos, sobre la valoración para decidir si se declara la medida cautelar pedida (Artículo 231, CPACA), se encuentra que en este momento procesal, la demandante no presentó 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, ni existen hasta ahora, circunstancias para deducir que al no otorgarse se cause un perjuicio irremediable, ni serios motivos para considerar que de negarse los efectos de la sentencia no serían cumplidos.

En efecto, los oficios, informes, solicitudes y requerimientos suscritos por la Personería y otras personas, contienen sus propias e individuales apreciaciones y aspiraciones sobre el tema en discusión, por lo que no constituyen plena prueba de la situación real que se presenta en el sector específico de la vereda La Esmeralda y sus posibles afectaciones a derechos colectivos; de igual forma, el proyecto que se radicó por parte de la Alcaldía de Puerto Rondón alude a un propósito que se plantea el cual requiere de trámites, verificaciones y aprobaciones posteriores y en varias entidades y

dependencias para determinar si es la verdadera necesidad y si se trata del sitio y especificaciones correctas.

Así mismo, las fotografías anexas a la demanda no tienen el valor de plena prueba, pues no se demostró la fecha y lugar de los registros ni quien las tomó, aun cuando en caso de requerirse en la sentencia, sí podrían ser tenidas como indicio. El Consejo de Estado (M.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E), 14 de septiembre de 2017, rad. 25000232600020030236701, 38515, entre otras,) consagra que *"La posición de negar mérito probatorio a las fotografías -salvo que exista ratificación por parte de su autor- se encuentra contenida en sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del 28 de agosto de 2014² (...)"*, y en M.P. Ramiro Pazos Guerrero, 3 de octubre de 2019, rad. 68001233100020000356501, 47007) expuso que *"12.1. En otras palabras, para que las fotografías tengan connotación probatoria y puedan ser valoradas conforme a las reglas de la sana crítica, se debe tener certeza las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fueron tomadas, lo que normalmente se devela a través de otros medios complementarios. De esta forma, la autonomía demostrativa de dichos documentos se reduce en la medida que se requieran otros medios de convicción que las soporten"*. Igual valor probatorio -El de indicio- se les podría conceder a los pantallazos de redes sociales y a los recortes de prensa que se adjuntaron; la noticia apenas registra una situación que se presenta en un momento dado, según lo que decida escribir o fotografiar quien maneje la cámara o aprecie el periodista respecto del hecho del que se ocupa, y por cuanto no hay intervención judicial ni existe la formalidad del juramento de quienes en ellas aparecen (M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, 14 de septiembre de 2016, rad. 25000232600020010100301, 35969); de ahí que son indicios y su contenido se somete al escrutinio del sentenciador, quien lo analiza en concordancia con las demás pruebas que se aporten al expediente; por sí solas no tienen mérito alguno para sustentar una decisión judicial

De manera que en esta etapa del proceso, se encuentra que la Personería de Puerto Rondón no respaldó en mínima forma -Para este momento- su solicitud de medida cautelar, que entre otras cosas, apenas la dirige o limita a la asignación de recursos presupuestales, razón adicional suficiente para no concederla, a la que se suma la no existencia a hoy de estudios, licencias y autorizaciones que permitan impartir las órdenes que pide; se destaca también que anexó un solo estudio -De los al menos ocho que se requieren, como se lo indicó la Gobernación de Arauca-, el hidrológico e hidráulico, que no tiene conceptos de aceptación ni de constatación o validación técnica e incluso genera dudas elementales sobre su calidad y credibilidad al incluir características físicas del municipio de Saravena, sitio geográfico distante y con condiciones orográficas, hidrológicas y geológicas muy diferentes (Piedemonte) de las del lugar objeto de debate judicial; y del proyecto del municipio de Puerto Rondón apenas adjuntó el oficio remisorio, pero ninguno de los anexos que enuncia y es más, el Municipio reconoce en la contestación de la demanda que le está realizando ajustes.

² Expediente 28.832, M.P. Danilo Rojas Betancourth.



Estas circunstancias impiden tener en el expediente las situaciones fácticas elementales que permitan acoger la solicitud de medida cautelar, pues además de lo ya expuesto, en la situación actual no existen motivos para considerar que de negarse los efectos de la sentencia no serían cumplidos, pues se emitirían las órdenes necesarias que serían obligatorias, máxime cuando las demandadas son entidades estatales que tienen el deber de acatar las decisiones judiciales, con lo que tampoco se tendría este requisito legal para adoptarla.

4.6. Con lo que expuso, se reitera que en el expediente no se cuenta hoy con la prueba de los elementos que se exigen para declarar la medida pedida, los cuales son taxativos. Y se debe tener presente que en este momento procesal no es dable analizar todos los cargos que se formulan en la demanda, pues ello corresponde asumir es en la sentencia de fondo y no para decidir sobre la medida cautelar. Pero ello no significa -Es importante reiterarlo- que hoy quede agotado el análisis exigido o que no se retome más adelante, pues se advierte que solo podrá tenerse sobre el objeto judicial un criterio decisorio al final del proceso, cuando se disponga de todas las pruebas que las partes aporten al expediente y de los fundamentos fácticos, jurisprudenciales y jurídicos definitivos que se expongan y acrediten, lo cual tendrá su debida oportunidad en la sentencia que decida el litigio y no hoy al abordar la posible adopción de la medida cautelar pedida. Así, solo será con el debate judicial completo que en todos sus ámbitos se adelante, lo que permitirá definir si los cargos endilgados en la demanda contra las entidades demandadas se demostraron. Y es necesario advertir que la decisión que aquí hoy se adopta no constituye prejuzgamiento alguno, ni ata lo que corresponda resolver en la sentencia.

4.7. Conforme con lo expuesto y ante el problema jurídico planteado, se responde que no procede declarar la medida cautelar que se solicitó.

5. Se informa que también hoy en providencia separada, se adoptaron otras decisiones procesales.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar solicitada por la demandante.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado