



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA**  
**Magistrada Ponente: LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO**

Arauca, Arauca, veintiuno (21) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**Radicado** : 81001-2339-000-2021-00004-00  
**Naturaleza** : Acción popular  
**Demandante** : Herly Alexis González Rincón  
**Demandado** : Municipio de Arauca-Departamento de Arauca y otro  
**Asunto** : Decreto de medida cautelar

De conformidad con el informe secretarial que antecede, el Despacho pasará a resolver la medida cautelar solicitada por la parte accionante.

### **ANTECEDENTES**

#### **I. De la solicitud**

Junto con el escrito de la demanda, la parte accionante radicó solicitud de medida cautelar, en los siguientes términos:

*“Conforme a lo dispuesto en el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011 y dada la urgencia de la intervención del Juez Popular debido a la celeridad con que vienen adelantado las órdenes dadas por el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca dentro del proceso 2014-00315-00, dónde dispone de orden judicial de desalojo de las personas que pernotan en el asentamiento ilegal pescadito desde los barrios primero de enero, triunfo, porvenir y la victoria que no hacen parte de la acción popular ya mencionada, solicito de manera respetuosa y con la finalidad de evitar los daños ilustrados en los hechos de la presente acción, se hace necesario implorar al señor juez popular, conceder las siguientes MEDIDAS CAUTELARES DE URGENCIA en aras de garantizar los derechos e intereses colectivos a los derechos de los usuarios, a una vivienda digna de acuerdo al artículo 51 de la constitución política, el derecho a la seguridad y salubridad pública, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, a la moralidad administrativa (...)el derecho fundamental a la salud en conexidad con la vida ya que muchos de los que están allí por la condición de su estado de salud, vejez, discapacidad le es imposible abandonar en este momento el lugar dónde pernotan, esto con la finalidad de buscar un BENEFICIO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES DEL SECTOR PESCADITO. Atendiendo, LA URGENCIA y NECESIDAD de continuar pernotando en el lugar denominado como sector PESCADITO que no hacen parte de la acción popular con radicado 2014-00315, solicito a su señoría se suspenda cualquier trámite de desalojo que se*

*esté tramitando por los entes territoriales y autoridades de policías, esto es ORDENANDO al señor ALCALDE del municipio de Arauca, a los INSPECTORES DE POLICIA NACIONAL Y DEMAS ENTES ADMINISTRATIVO O JUDICIALES y/o quien haga sus veces, SUSPENDER CUALQUIER TRAMITE DE DESALOJO hasta que se defina la suerte de las personas que el suscrito representa”.*

## **II. Actuación procesal previa**

El 13 de abril de 2021, estando el proceso para resolver de plano la solicitud de medida cautelar con la admisión de la demanda, el Despacho solicitó a la Comisión de Verificación conformada por el Juez Segundo Administrativo de Arauca para que allegara un informe que diera cuenta de la siguiente información, en aras de obtener los suficientes elementos de juicio para verificar la procedibilidad de la medida provisional:

*“1. Bajo qué parámetros, con qué nivel de detalle y cuáles fueron los resultados que arrojó el estudio socioeconómico ordenado en el numeral segundo del fallo proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca y a cargo de quién estuvo su realización y qué extremos temporales comprendió.*

*2. Quién fue el encargado del cumplimiento de la orden de desalojar el sector comprendido por los barrios Primero de Enero, El Triunfo, Porvenir y La Victoria y de evitar nuevos asentamientos, tal como se determinó en el numeral segundo del fallo del 30 de junio de 2016. Así mismo, informar si actualmente la orden se encuentra cumplida en su totalidad, en caso contrario, informar a qué obedece el incumplimiento y las medidas que se han adoptado para mitigar ese incumplimiento.*

*3. ¿Cuál ha sido la intervención de Corporinoquia, de las entidades territoriales o de otras que lo hayan hecho en la formulación e implementación de medidas que evitaran el asentamiento de nuevas personas en el sector afectado? Si no se han evitado nuevos asentamientos, ¿cuáles han sido las medidas para incluir la nueva población en las políticas de reubicación?*

*4. Informar si ya finalizó el proceso de donación del terreno anunciado por el Gobernador de Arauca en el proceso 81001-3333-002-2014-00315 para la reubicación de las personas afectadas, de lo contrario, informar a qué se ha debido el incumplimiento y el tiempo estimado para acatar el fallo del Juzgado Segundo Administrativo de Arauca.*

*5. Informar en qué consiste el programa de vivienda para reubicar a la población afectada con la medida de desalojo, su porcentaje de avance y la*

*autoridad competente de ejecutarlo. En caso de que se haya avanzado con el programa, informar quiénes han recibido ayudas.*

*6. Informar si se ha actualizado el censo poblacional de las personas a reubicar.*

*7. Remitir cualquier otra información adicional que sea pertinente sobre el cumplimiento del fallo al que se ha hecho referencia”.*

Dentro del término concedido, el Juez Segundo Administrativo de Arauca remitió la información solicitada tal como consta en el archivo número 9 de la carpeta de medidas cautelares del expediente digital.

Las conclusiones de este Despacho, según la información suministrada, son:

- De conformidad con el estudio socioeconómico contratado por el Municipio de Arauca entre el 4 y el 21 de octubre de 2016, en el barrio *Pescaito*, comuna 3 de la ciudad de Arauca se encontraban 178 familias, las cuales padecían riesgo de inundación por la ubicación del sector y condiciones de vulnerabilidad tales como *“familia con jefatura y responsabilidad económica en cabeza de mujer/adulto mayor de 60 años/menor de edad/discapacitado, familia con integrante menor de 14 años (...) y familia con miembros víctimas de la violencia y/o grupos afrodescendientes”*.

- La orden de desalojo enunciada en el numeral segundo del fallo popular del 30 de junio de 2016 se encuentra en cabeza del Municipio de Arauca y luego de varios años sin ejecutarla, tal como se ordenó, se reprogramó la diligencia para el 1° de julio de 2021.

- En relación con el desalojo, el Juez informó que este es predicable únicamente con respecto a quienes no se encuentran incluidos en el censo de familias sujetos de reubicación; estas solo podrán ser removidas una vez se garanticen nuevas condiciones de vivienda. Dicha información data del año 2016, por lo que al momento de dar respuesta no se tiene certeza de cuántas familias se encuentran asentadas en el sector de riesgo ni cuáles son sus condiciones de vida actuales.

- A la fecha no se conoce ninguna medida efectiva adoptada por la administración municipal que evite el asentamiento de nuevas familias tal como se previó por el Juez constitucional, por tanto –se reitera- es incierto el número de personas asentadas en el sector que no podrán ser beneficiarias del subsidio de vivienda y /o políticas de reubicación.

- A la fecha del informe, la Gobernación de Arauca no había hecho la entrega del inmueble ofrecido al Municipio de Arauca para los fines mencionados y según memorial conocido por el *a quo* el 9 de abril de la presente anualidad, la Secretaría de Inclusión Social coadyuvada por el jefe de la oficina jurídica del municipio de Arauca expresó la inviabilidad de la adecuación del terreno objeto de donación por el alto costo que demanda para destinarlo a la construcción de vivienda, según concepto de una firma de ingeniería. No obstante, según acta de conciliación del 29 de abril de 2021, se tomó la decisión de aceptar el bien ofrecido en donación.

- Según el punto seis del informe remitido por el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca, al 2021 habían 224 familias aptas para ser reubicadas en virtud del subsidio de vivienda ofrecido por el municipio, sin embargo, de estas solo 44 fueron incluidas en el censo inicial del 2014.

Con base en las anteriores conclusiones, este Despacho pasará a decidir sobre la adopción de la medida cautelar.

## **CONSIDERACIONES**

### **I) Potestad del Juez de la acción popular para decretar medidas cautelares**

En armonía con la importancia que la Constitución ha otorgado a los derechos colectivos susceptibles de amparo por vía de acción popular y de conformidad con el mandato de protección efectuado por el artículo 89 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 472 de 1998 confirió especial relevancia a la protección anticipada o cautelar en esta materia. Así, en orden a reforzar la garantía jurisdiccional de estos derechos, el legislador definió un robusto sistema de salvaguarda previa, que busca dotar al juez de los poderes suficientes para asegurar una mayor y más eficaz tutela judicial efectiva.

Con esta finalidad, y a la vista de los consabidos problemas de congestión y mora judicial que asedian al aparato judicial en Colombia, la ley autoriza al juez constitucional la adopción de medidas preventivas, protectoras, correctivas o restitutorias adecuadas para encarar los problemas que se le presentan sin que deba esperar para ello al momento de la decisión final.

Puede adoptarlas antes, siempre y cuando cuente con elementos de juicio suficientes para fundamentar la convicción que está frente a una amenaza o una afectación tal del derecho que esperar etapas posteriores supondría asumir el riesgo de configuración de un daño o afectación irreversible a los intereses litigados y a

una reclamación con la seriedad y visos de legitimidad suficientes para respaldar una decisión anticipada. 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<sup>1</sup>.

En la primera de estas disposiciones, en aras de garantizar la efectividad de los derechos colectivos (artículo 2º de la Constitución) y como desarrollo del principio de prevalencia del derecho sustancial (artículo 228 de la Constitución) se reconoce al juez de acción popular la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos.

Teniendo en cuenta estas disposiciones, el Consejo de Estado en repetidas oportunidades ha señalado que el decreto de una medida previa en un juicio de acción popular está sujeto a los siguientes presupuestos de procedencia: **i)** Que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se haya producido, esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó; **ii)** Que la decisión del juez al decretar la medida cautelar esté plenamente motivada; y **iii)** 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 no obsta para que el juez -oficiosamente- llegue al convencimiento de la necesidad de decretar una medida cautelar y proceda en tal sentido.

En reciente pronunciamiento unificado, el Consejo de Estado reiteró la viabilidad de las medidas cautelares por facultad del Juez con el fin de prever un daño inminente o hacer cesar aquel que ya se hubiera configurado:

*“En consideración a la naturaleza provisional de las medidas cautelares, éstas pueden ser decretadas en cualquier estado del proceso, antes de proferirse la sentencia que ponga fin al litigio, y proceden únicamente con el fin de precaver el daño contingente o hacer cesar el que se hubiere configurado; en esa medida, no comportan un mecanismo para la reparación del daño consumado. (...) En la sentencia que ampara los derechos e intereses colectivos, el juez está facultado para adoptar todas las medidas que sean conducentes y pertinentes para lograr la protección de los bienes en riesgo, de forma definitiva. Con tal propósito, podrá emitir órdenes de hacer o no hacer, exigir la realización de las conductas necesarias para volver las cosas*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Guillermo Vargas Ayala, sentencia del 19 de mayo de 2016, Rad. 73001-23-31-000-2011-00611-01(AP).

*al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere posible, o condenar al pago de indemnización con la única finalidad de restablecer la afectación y, en general, disponer lo pertinente para procurar la restitución de los derechos e intereses. (...) El ordenamiento legal le confirió poder discrecional al juez popular para determinar las medidas procedentes y conducentes a fin de conjurar la conducta lesiva al derecho o interés colectivo; empero, en esa actividad deberá siempre velar por el respeto del debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes<sup>2</sup>.*

## **II) Características del decreto de medida cautelar**

Se tiene que el régimen de protección anticipada establecido por el legislador en materia de acciones populares presenta las siguientes características: **i)** Flexibilidad en cuanto a la oportunidad para su adopción, toda vez que pueden ser decretadas antes de la notificación de la demanda o en cualquier estado del proceso; **ii)** Apertura en cuanto a la iniciativa para su decreto, ya que pueden ser adoptadas de oficio o a petición de parte; **iii)** No taxatividad, en tanto que se habilita a la autoridad judicial para adoptar las medidas que estime pertinentes y necesarias para proteger los derechos colectivos y se enmarquen en el bloque de legalidad que rige las decisiones del juez constitucional; **iv)** Cualificación del supuesto habilitante, puesto que se exige prevenir un daño inminente o hacer cesar el ya causado, como forma de impedir la producción de perjuicios irremediabiles e irreparables; **v)** Encerrar órdenes de cumplimiento inmediato; **vi)** Las medidas así adoptadas son susceptibles de impugnación vía recursos de reposición y de apelación; **vii)** Los recursos se conceden en efecto devolutivo, por lo cual su interposición no suspende el cumplimiento de la medida ni el curso del proceso; **viii)** Oposición por razones legalmente establecidas, pues en atención a la trascendencia de la protección previa y como forma de evitar recursos infundados el legislador reguló en el artículo 26 de la ley 472 los motivos en los cuales necesariamente debe fundarse la impugnación de las medidas decretadas.

De este modo, se tiene que además de regular lo relativo a la oportunidad, la iniciativa, el tipo de medidas por adoptar, sus fundamentos, los efectos y los recursos que proceden en su contra, la Ley 472 de 1998 revistió al Juez de acción popular de notables poderes para salvaguardar los derechos colectivos y garantizar su efectividad frente a daños actuales o contingentes mediante la facultad de adoptar antes del fallo las medidas previas que estime pertinentes siempre que ellas resulten necesarias para evitar afectaciones irreversibles a estos bienes jurídicos

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de Unificación, Expediente No. 25000-23-15-000-2006-00190-01(AP )REV-SU de 5 de mayo de 2020, C.P. Dra. María Adriana Marín.

superiores (*periculum in mora*) y respondan a una reclamación lo suficientemente seria y fundada en un mínimo soporte probatorio cuyo análisis preliminar brinde sustento adecuado a las órdenes anticipadas que se van a impartir a quien aún no ha sido vencido en juicio (*fumus boni iuris*).

### III) Caso concreto

Como ya se estableció, el Despacho solicitó un informe que diera cuenta del estado actual de cumplimiento del fallo popular proferido el 30 de junio de 2016 para verificar la urgencia y viabilidad de la medida provisional solicitada por la parte accionante, con relación al desalojo de las familias asentadas en la zona de riesgo del sector de *Pescaito* en la ciudad de Arauca y tal como se enunció en las conclusiones expuestas en el numeral II) de los antecedentes, actualmente hay un alto porcentaje de incumplimiento a las órdenes impartidas por la entonces Juez Segunda Administrativa de Arauca, principalmente por el Municipio de Arauca y el Departamento de Arauca, circunstancia que tiene como consecuencia que no se hayan garantizado los derechos colectivos amparados en dicho proceso y que se incurra en la violación y amenaza de los derechos alegados en la acción popular que aquí se estudia.

De haberse efectuado una reubicación dentro del término señalado en el fallo del proceso Rad. No. 81001-3333-002-2014-00315 y haber procedido con unas medidas contundentes y efectivas que evitaran nuevos asentamientos, no habría lugar a la presentación de la actual acción en la que esta Corporación debe sopesar muy bien las actuaciones surtidas con anterioridad.

Ahora bien, corresponde a este Despacho decidir en esta oportunidad la procedencia de la medida cautelar solicitada, por lo que se sujetará al cumplimiento de los requisitos enunciados en los acápites anteriores y, adicionalmente, hará uso de los poderes otorgados por la Ley y la jurisprudencia para solicitar el cumplimiento del fallo del 30 de junio de 2016, como una forma de garantizar en este proceso los derechos colectivos que acá se reclaman.

3.1. En primer lugar, referente al parámetro "*fumus boni iuris*" o "aparición del buen derecho", se advierte que de la información recolectada por el Despacho tanto con la prueba trasladada del expediente Rad. No. 81001-3333-002-2014-00315 y el informe rendido por el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca, aunado al relato de la demanda y la solicitud de medida cautelar, existen razones suficientes para considerar que un desalojo en este momento resultaría contraproducente y violatorio de los derechos colectivos y fundamentales de las personas que allí se encuentran, teniendo en cuenta las condiciones de vulnerabilidad expuestas en el

estudio socioeconómico aportado por el Municipio de Arauca (menores de edad, discapacitados, adultos mayores y víctimas del conflicto armado interno) y la situación de emergencia sanitaria que afronta el territorio nacional a causa de la pandemia por el virus Covid-19.

Adicionalmente, el desalojo actualmente no está dado en las mismas condiciones en las que se ordenó en el año 2016 ya que las circunstancias que dieron origen a ese mandato son distintas, pues la población a quien se le realizó el estudio de viabilidad de subsidio y el censo no corresponde a la misma que se encontraba asentada hace cinco años, por el contrario, según lo evidenciado en los documentos recabados por este Despacho la población que se encuentra allí actualmente llega al 509% pues de 24 familias se reportaron para este año 224; esto es, que en gran medida las personas que ocupan la zona es ajena a la situación que originó el primer proceso donde se ordenó el desalojo.

3.2. En cuanto al requisito del “*periculum in mora*” o perjuicio en la demora, es claro que de no adoptar la suspensión del desalojo que se tiene previsto para el próximo 1° de julio en este momento procesal se tornaría inoportuna o extemporánea la protección a las familias que se encuentran en el sector afectado y el daño podría resultar mayor de llegarse a realizar el desalojo en la fecha señalada. Es decir, esta consideración no implica un prejuzgamiento sobre los hechos de la demanda pero si una medida preventiva hasta tanto este Despacho pueda establecer con certeza qué tipo de población será desalojada y bajo qué condiciones.

3.3. Finalmente, respecto del tercer requisito que incorpora el concepto de proporcionalidad, recuérdese que tiene como propósito ponderar los derechos que podrían verse afectados con la determinación provisional, de tal forma que se evite tomar “*medidas que aunque podrían estar justificadas legalmente ocasionarían un perjuicio grave e irreparable*”.

Así las cosas, la colisión de intereses que se da con la suspensión de la diligencia de entrega serían: por un lado, en relación con los accionantes, se afectaría su derecho a la vivienda e integridad personal y emocional ante el hecho de no tener un lugar donde restablecerse y por otro lado, la seguridad jurídica al interior de un proceso ejecutoriado en el que se configuró la cosa juzgada material.

De este modo, en criterio del Despacho, representa más un perjuicio irremediable (i) el hecho de esperar la decisión que sobre el tema adopte esta Corporación con respecto a la acción popular interpuesta por el grupo liderado por Harley Alexis González Rincón que (ii) la alteración de la orden dada por el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca en el fallo del 30 de junio de 2016, aterrizada hoy en la



orden desalojar las familias no protegidas en ese proceso, toda vez que actualmente la situación es completamente distinta.

En efecto, se está ante derechos colectivos y fundamentales de personas con especial protección constitucional que se verán afectados no solo con la demora normal que puede implicar el presente asunto hasta la etapa de sentencia sino con una diligencia de desalojo que podría tener reparos en su realización dado que han pasado cinco años desde que el Juez Segundo del Circuito de Arauca ordenara la reubicación de las personas que a esa fecha se censaron y que hoy por la omisión no justificada por parte del Municipio de Arauca, en la actualidad ha permitido que allí se asienten aproximadamente un 500% más de familias, con las consecuencias sociales, sanitarias y de orden público que ello implica.

En consecuencia, se procederá a acceder a la suspensión de la diligencia de desalojo de las personas no incluidas como protegidas en el proceso No. 81001-3333-002-2014-00315, prevista para el 1° de julio de la presente anualidad hasta que se consiga establecer con certeza las condiciones de subsistencia actuales de la población que allí se encuentra y las medidas que tomará el Municipio de Arauca con relación a ellas, al no haber dado cumplimiento a la orden que se le dio en la sentencia del 30 de junio de 2016, tantas veces citada.

Ahora bien, dado el escenario planteado por este Despacho con relación a la competencia del Juez Segundo Administrativo de Arauca en un proceso que se encuentra estrechamente ligado a este, se exhortará a ese Juzgado para que haga uso de los mecanismos previstos por la Ley para obligar el cumplimiento integral del fallo del 30 de junio de 2016, en particular a las ordenes que se deben ejecutar de manera previa al desalojo, como lo es el incidente de desacato señalado en el artículo 42 de la Ley 472 de 1998, incluyendo la imposición de las sanciones a las que haya lugar.

Lo anterior, se reitera, teniendo en cuenta que han transcurrido cinco años sin que el Municipio de Arauca haya realizado las actividades ordenadas en la mencionada sentencia, esto es, sin restablecer los derechos alegados y protegidos en la acción popular Radicada con el No. 81001-3333-002-2014-00315, y sin evitar nuevas acciones judiciales como la que aquí se estudia, pues no se trata solo de desalojar el terreno y reubicar a las personas censadas sino de realizar varias actividades preventivas tendientes a impedir que allí se ubicaran más familias como primera autoridad de Policía del Municipio que es, lo cual es evidente que no ha cumplido.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

### RESUELVE

**PRIMERO: ORDENAR** la medida provisional solicitada consistente en la suspensión de la diligencia de desalojo prevista para el 1° de julio de 2021 por parte del Juez Segundo Administrativo de Arauca, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: EXHORTAR** al Juzgado Segundo Administrativo de Arauca para que dé aplicación a las medidas coercitivas previstas en el capítulo XII de la Ley 472 de 1998 en el proceso identificado con número de radicado 81001-3333-002-2014-00315, con el fin de dar estricto cumplimiento a todo lo dispuesto en la sentencia del 30 de junio de 2016, en particular a las ordenes que se deben ejecutar de manera previa al desalojo.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO**  
Magistrada