



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
VILLAVICENCIO**

Villavicencio, dieciséis (16) de julio de dos mil dieciocho (2018)

REFERENCIA: ACCIÓN POPULAR
ACCIONANTE: JULIÁN EBERTO BULLA CASTAÑEDA Y OTROS
ACCIONADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – CORMACARENA
EXPEDIENTE: 50 001 33 33 001 2018 00215 00

1. Antecedentes

Procede el Despacho a pronunciarse respecto a la solicitud de medida cautelar presentada por la parte actora consistente en ordenar al municipio de Villavicencio y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial la Macarena –Cormacarena-, ejecuten las medidas y acciones tendientes a proteger la Zona Ronda Protectora del Caño Parrado y la estabilización del talud en el sector de las carreras 36 y 37 sobre la calle 44 del barrio La Esmeralda, Triunfo Bajo y La Pradera.

2. Fundamento de la medida cautelar

La parte actora considera que la medida cautelar solicitada deviene necesaria, teniendo en cuenta el daño inminente que yace sobre los habitantes que residen y transitan sobre la ronda protectora del Caño Parrado a la altura de las carreras 36 y 37 con calle 44, pues en reiteradas oportunidades han solicitado la intervención y protección del talud a la Oficina de Gestión del Riesgo municipal, no obstante, dicha entidad no brinda una solución de fondo a la problemática que se presenta en el sector, a fin de evitar nuevos deslizamientos de tierra que agraven y profundicen dicha problemática con las graves consecuencias que esto implicaría.

Lo anterior, pese a que mediante oficio No. 1040-17.12/737 del 7 de junio de 2017 la misma administración municipal reconoció el alto riesgo de colapso del talud y las condiciones precarias de estabilidad del mismo, y aunque consideró que no era conveniente el ingreso de maquinaria pesada a la zona afectada, pues el efecto de vibración de los equipos provocaría su desprendimiento, se comprometió a adelantar los estudios y diseños detallados de obras de estabilización dentro de un periodo estimado de dos meses, los que una vez cumplidos permitirían dar inicio a las obras pertinentes.

Sin embargo, ha transcurrido un año y no se han iniciado las labores tendientes a evitar el desprendimiento del talud, en consecuencia, el riesgo de deslizamientos que amenaza la seguridad de la comunidad aumenta con el pasar del tiempo y por la ola invernal que se viene presentando, además compromete la vida de las personas que habitan las viviendas y locales comerciales ubicados en el sector afectado.

3. Oposición a la medida cautelar

La **Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena –Cormacarena-**, se opone al decreto de la medida cautelar solicitada por la parte actora, al considerar que la misma no cumple con los requisitos establecidos en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 231 de la Ley 1437, pues con los argumentos expuestos por la parte actora no se demuestra siquiera sumariamente que resultaría más gravosa para el interés público negar la medida cautelar que concederla, tampoco se evidencia que al negarse su decreto se configure un perjuicio irremediable, por lo tanto, solicita desestimar la medida cautelar promovida.

Lo anterior, por cuanto si bien la parte actora señaló que la misma resulta necesaria para evitar un perjuicio irremediable, así como para salvaguardar los derechos de naturaleza



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
VILLAVICENCIO

colectiva, tales como, gozar de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el goce del espacio público, entre otros, los cuales presuntamente son vulnerados por el municipio de Villavicencio y esa corporación, no se encuentra demostrado que el accionante sea *titular de los derechos invocados*, es decir, que se vea afectado por residir en el sector, ejercer su actividad comercial en este, o por transitar regularmente sobre el mismo.

Adicionalmente, el demandante no presentó los documentos, informes y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de *ponderación* de intereses, que resulta más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, pues la solicitud no fue acompañada o soportada con algún documento de carácter técnico – científico, como un estudio de dinámica fluvial, estabilidad de suelos o pruebas de resistencia que permitan inferir que el área referenciada en la presente acción popular se ha visto afectada por el tránsito de vehículos pesados.

Asimismo, resalta que la Alcaldía de Villavicencio ha solicitado a los ocupantes de las viviendas ubicadas en el sector más crítico del talud, el desalojo de las mismas, no obstante, algunos se niegan a abandonarlas ante la incertidumbre de una solución definitiva, exponiendo sus propias vidas.

Sumado a lo anterior, Cormacarena considera que tampoco se cumple el requisito previsto en el numeral 4to del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, pues la negativa a otorgarse la medida cautelar, no causa un perjuicio irremediable, teniendo en cuenta que el riesgo de desprendimiento del talud sobre el caño Parrado no es un hecho reciente, por el contrario, obedece a un proceso progresivo de vieja data, el cual se hace visible por la construcción de viviendas sobre la parte alta de la ronda hídrica, y por la acción hidráulica del referido caño al recostarse sobre su margen izquierda, provocando socavación e inestabilidad de su estructura (fols. 136 a 139)

Por su parte, el **Municipio de Villavicencio** afirma que no es necesario el decreto de la medida cautelar solicitada por el actor popular, pues la administración municipal ya está desarrollando las actuaciones necesarias, tendientes a atender la situación alegada en la demanda; es así, que el 15 de mayo de 2018 expidió el Decreto 139, por medio del cual se declaró la "calamidad pública" en el municipio de Villavicencio; posteriormente, el día 21 del mismo mes y año, profirió el Decreto 145 declarando la "urgencia manifiesta".

Lo anterior, le permitirá desarrollar todas las actuaciones dirigidas a reparar, atender, mejorar y preservar los bienes de la comunidad y de las personas afectadas, no obstante, resalta que por tratarse de una actividad interdisciplinaria que requiere de la participación de las diferentes secretarías y dependencias del municipio, no se puede resolver *ipso facto*, pero dada la necesidad de intervenir la ronda del caño Parrado sobre el sector referenciado en la demanda, se adelantará el correspondiente proceso de contratación, por lo que solicita al despacho otorgarle el plazo de un (1) mes, para presentar la solución a la problemática que motivó la acción popular (fols. 144 a 146).

4. Consideraciones

Frente al decreto de las medidas cautelares en las acciones populares, la Ley 472 de 1998 estableció en su artículo 25 que 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.

A su vez, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo en el Título V, capítulo XI estableció sobre las medidas cautelares:



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
VILLAVICENCIO**

"Artículo 229. - (...) PAR. - Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio";

Artículo 230. - Las medidas cautelares se clasifican en 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,
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.

Artículo 231. - (...) En los demás casos, las demás 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.

Artículo 232. - (...) No se requerirá de caución cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, de los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, de los procesos de tutela, ni cuando las solicitante de la medida cautelar sea una entidad pública.

De conformidad con las normas transcritas los principales argumentos inductivos que han de sustentar la decisión cautelar, deben ser concurrentes y por tanto requieren de un análisis de los siguientes presupuestos¹:

1. Requisitos de procedibilidad

El funcionario judicial, una vez recibida la solicitud de medida cautelar positiva, debe hacer un examen preliminar de los requisitos de procedibilidad:

1. Constar si se trata de un proceso declarativo (art. 229, CPACA).
2. Constar si la medida cautelar tiene relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

2. Apariencia de buen derecho

La segunda fase está dedicada a los argumentos relacionados con la apariencia de buen derecho, lo cual implica los siguientes pasos sucesivos que tienen una eficacia recíproca:

¹ El Juicio por audiencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Guías procesales de casos típicos), Primera parte: SALA ADMINISTRATIVA, RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA ADMINISTRATIVA, ESCUELA JUDICIAL "RODRIGO LARA BONILLA".



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
VILLAVICENCIO

A. Análisis jurídico, el cual se centra en constatar si la demanda está fundada en derecho (art. 231-1)
B. Análisis fáctico, en el cual se verifica si el demandante ha demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados (art. 231-2).
C. Construcción del argumento de apariencia de buen derecho, el cual se apoya en las razones anteriores y hace un pronóstico de éxito de las pretensiones.

3. Daño derivado de la mora procesal

El daño derivado de la mora procesal se evidencia en un fallo tardío (periculum in mora) y este es el argumento pilar sobre el cual se fundamenta la cautela positiva o innominada.
El funcionario o funcionaria judicial al decidir favorablemente la petición debe argumentar que de no otorgar el amparo, se volvería ineficaz el fallo, bajo dos parámetros, de los cuales, al menos uno debe quedar demostrado:
a. Que se cause un perjuicio irremediable (literal a, numeral 4, del artículo 231, ejusdem).
b. Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios (literal b, numeral 4, del artículo 231, ejusdem).

4. Ponderación de intereses

El numeral 3 del artículo 231, ejusdem, en la parte que nos interesa indica: "[...] que permita concluir, mediante de un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla [...]"

5. Caso concreto

Hechas las anteriores precisiones, se advierte que resulta procedente el decreto de la medida cautelar solicitada, pues tal y como lo señala el Código de Procedimiento Administrativo y de los Contenciosos Administrativo (C.P.A.C.A.) estas pueden decretarse en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la justicia administrativa, incluidos los de tutela y de defensa de derechos e intereses colectivos; adicionalmente, dicha medida está directamente relacionada con las pretensiones de la demanda, ya que tiene la misma finalidad, es decir, la intervención del talud del caño Parrado a la altura de las carreras 36 y 37 con calle 44, para evitar nuevos deslizamientos de tierra y las graves consecuencias que esto implicaría.

Asimismo, se evidencia que, contrario a lo afirmado por la apoderada de Cormacarena, la legitimación para ejercer la acción popular, no está supeditada a la titularidad o no del derecho colectivo que se invoque, así lo ha entendido el Consejo de Estado quien al respecto ha expresado:

"Ahora, en lo que respecta a la legitimación o interés que echa de menos el Tribunal, también la Sala en numerosos pronunciamientos, entre ellos en providencias de 6 de diciembre de 2001 (Expediente núm. AP-0231) y 9 de mayo de 2002 (Expediente núm. AP-0950), con ponencia del Consejero doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, precisó que por la naturaleza de la acción popular, su objetivo y los derechos frente a los cuales recae, está legitimada en la causa por activa toda persona, natural o jurídica, además de las organizaciones y entidades que se mencionan en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998; y la acepción "toda", conforme al Diccionario de la Real Academia Española, se refiere a "lo que se toma y se comprende entera y cabalmente...". De tal manera que si la ley no consagra limitante alguna, debe entenderse que es irrelevante el factor vecindad para efectos de instaurar la acción". (Negritillas y subrayas fuera del texto).



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
VILLAVICENCIO

Sin embargo, no está demás precisar, que revisada la documentación aportada con la demanda, se puede establecer que el actor popular reside en el Municipio de Villavicencio, cerca al lugar donde el talud presenta riesgo de desprendimiento, aunado a que una de las viviendas evacuadas en dicho sector es de su propiedad, según consta a folio 28, siendo una de las personas afectadas con la presunta vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados.

En relación con la necesidad de la medida cautelar, advierte el despacho que la zona del talud demanda una intervención inmediata, puesto que de ello dan cuenta cada una de las visitas practicadas por los funcionarios de la administración municipal y los informes de visita técnica realizados, los cuales, aun cuando ponen de presente el alto riesgo de desprendimiento del terreno, no han sido considerados por las entidades competentes, ya que no han desplegado las acciones que materialmente eviten una situación que a la postre resulte más gravosa para la comunidad y los intereses de la administración, pues nótese como el apoderado del municipio al momento de oponerse al decreto de la medida cautelar, solicitó el plazo de un (1) mes para iniciar las obras pertinentes en el sector afectado, es decir, reconoce la necesidad de intervenir y realizar las obras necesarias para evitar que se siga desprendiendo el talud con las graves consecuencias que ello acarrearía.

Respecto a la presentación de los documentos, informaciones, y argumentos que permitan concluir que resulta más gravoso para el interés público no decretar la medida solicitada, considera el Despacho que del material probatorio obrante dentro en el expediente, se encuentra acreditada la existencia de un riesgo eminente, pues se aportaron varios informes técnicos que advierten de la posibilidad de un desastre natural, lo cual se hace más visible en temporadas lluviosas como la que actualmente presenta Villavicencio, situación que llevó al ente territorial a decretar la calamidad pública y la urgencia manifiesta con el fin de conseguir los recursos que permitan construir entre otras obras, gaviones, suministro e instalación de geo-bolsas para recuperación de vías y redireccionamiento de ríos que atraviesan la ciudad, obras que evitarían que el talud del caño Parrado se siga afectado y erosionando por la arremetida de la corriente sobre su orilla izquierda, amenazando no sólo a las viviendas ubicadas sobre la cima del terreno, sino, además con destruir la vía antigua que conduce a la ciudad de Bogotá, la que valga la pena resaltar es ampliamente transitada por vehículos de carga pesada.

Igualmente, no cabe duda que la negativa a otorgarse la medida cautelar solicitada, sí causa un perjuicio irremediable, teniendo en cuenta que el riesgo de desprendimiento del talud sobre el caño Parrado, si bien no es un hecho reciente, mantiene una constante e inminente amenaza sobre la comunidad que reside, labora y transita permanentemente por ese sector. Además, si la zona afectada no ha sido intervenida dicha situación obedece a la inoperancia de las entidades competentes, pues dentro del expediente obran los documentos por medio de los cuales se ha puesto en su conocimiento el proceso progresivo de erosión y desprendimiento del talud, sin que éste haya sido intervenido, obligando a los ocupantes de las viviendas afectadas a abandonarlas ante la constante zozobra de deslizamientos, cuando lo correcto es que la administración y las demás entidades adelanten todas las acciones tendientes a evitarlo.

No puede este operador judicial desconocer que el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente tiene un amplio grado de afectación, por lo que resulta viable adoptar las medidas cautelares en aras de su protección preventiva; teniendo en cuenta que en el asunto *sub examine*, el derecho a la seguridad está íntimamente ligado con el derecho a la vida e integridad personal de la población que reside en la cima del talud del caño Parrado y de quienes continua y cotidianamente transitan por allí, le otorga un grado superior de importancia frente a la autonomía en la ejecución presupuestal de la administración municipal, quien valga la pena resaltar, en la actualidad cuenta con los recursos económicos para desarrollar las obras necesarias y pertinentes sobre la zona afectada.



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
VILLAVICENCIO

En efecto, al momento de oponerse a la solicitud de medida cautelar, el apoderado del municipio de Villavicencio señaló que ya se cuenta con los recursos económicos que permitirán desarrollar las obras de preservación y estabilización del talud y la ronda protectora del caño Parrado, a través de la declaración de "calamidad pública" y "urgencia manifiesta", las cuales fueron decretadas el 15 y 21 de mayo del año en curso, respectivamente.

Así las cosas, analizados los requisitos de procedibilidad de la medida cautelar solicitada, el Despacho concluye que se encuentra probado el perjuicio que podría generar el desprendimiento del talud del caño Parrado a la altura las carreras 36 y 37 con calle 44, razón por la cual ordenará al Municipio de Villavicencio y a Cormacarena que conjuntamente y en atención a sus competencias, adelanten las obras tendientes a estabilizar la zona que se encuentra en riesgo de deslizamiento, garantizando la vida de los residentes y de quienes constantemente transitan por ese sector, las cuales deberán ejecutarse dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación del presente proveído.

Para lo anterior, CORMACARENA, de haberlo hecho, deberá desarchivar y continuar el trámite administrativo de ocupación de cauce sobre la fuente hídrica del Caño Parrado, presentado por el señor JULIAN EBERTO BULLA CASTAÑEDA, absteniéndose de exigirle el pago por concepto del servicio de seguimiento del proyecto "construcción de muro lineal en gaviones", requerido mediante auto PS-GJ.1.2.64.18.0740 del 9 de marzo de 2018, pues dicha solicitud no se hace en interés particular sino de toda la comunidad, y aún cuando el solicitante es propietario de unas de las viviendas afectadas, el desprendimiento de la montaña además de afectar otros inmuebles, amenaza con destruir la vía antigua a Bogotá.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio,

RESUELVE

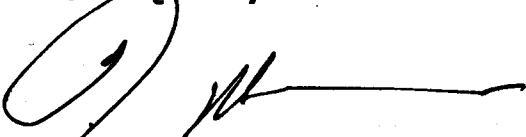
PRIMERO: Decretar la medida cautelar solicitada por la parte actora, en consecuencia se ordena al Municipio de Villavicencio y a Cormacarena que conjuntamente y en atención a sus competencias, adelanten las obras tendientes a estabilizar el talud del caño Parrado a la altura las carreras 36 y 37 con calle 44, garantizando la vida de los residentes y de quienes constantemente transitan por ese sector, las cuales deberán ejecutarse dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación del presente proveído.

SEGUNDO: Ordenar a CORMACARENA, continuar con el trámite administrativo de ocupación de cauce sobre la fuente hídrica del Caño Parrado, presentado por el señor JULIAN EBERTO BULLA CASTAÑEDA, absteniéndose de exigirle el pago por concepto del servicio de seguimiento del proyecto "construcción de muro lineal en gaviones", requerido mediante auto PS-GJ.1.2.64.18.0740 del 9 de marzo de 2018, como se consignó en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: El incumplimiento a lo dispuesto en este proveído acarreará las consecuencias previstas en el artículo 241 del C.P.A.C.A.

CUARTO: Reanudar el término de traslado de la demanda, a partir de la notificación por estado de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE y CUMPLASE


CARLOS ALBERTO HUERTAS BELLO

Juez



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
VILLAVICENCIO



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO
ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

La anterior providencia se notifica por anotación en Estado Electrónico N° **29 del 17 de julio de 2018**, el cual se avisa a quienes hayan suministrado su dirección electrónica.


GLADYS PULIDO
Secretaria

