

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

Villavicencio, siete (07) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

**MEDIO DE CONTROL:** ACCIÓN POPULAR  
**DEMANDANTE:** BENITO GÓMEZ ÁLVAREZ y OTROS.  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – INMOBILIARIA SOL DEL LLANO – NICOLÁS ALEZANDER MARTAN PARDO – LUZ MARINA SIERRA GUTIERREZ.  
**EXPEDIENTE:** No. 50-001-33-33-005-2017-00065-00

**CUADERNO DE MEDIDA CAUTELAR**

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la medida cautelar solicitada dentro de la presente acción popular por el coadyuvante LUIS ALBERTO BONILLA RIVERA contra el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, INMOBILIARIA SOL DEL LLANO, NICOLÁS ALEZANDER MARTAN PARDO y LUZ MARINA SIERRA GUTIERREZ

**1. ANTECEDENTES**

**1.1 Demanda**

El 3 de marzo de 2017 el ciudadano BENITO GÓMEZ ÁLVAREZ entabló acción popular contra el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO (folio 154), con el objeto de reclamar la protección de los derechos colectivos a *“la moralidad administrativa”* y a *“la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”* y, en consecuencia, que se ordene a la administración municipal a realizar la acciones pertinentes para llevar a cabo la ejecución del proyecto para la apertura y prolongación de la carrera 20A hacia la calle 35 de esta municipalidad.

**1.2 Solicitud de medida cautelar**

El 9 de julio de 2017, en desarrollo de la audiencia especial de pacto de cumplimiento (folios 228 al 229), el coadyuvante LUIS ALBERTO BONILLA RIVERA solicitó que, mientras se decide el fondo de esta controversia, se decrete medida cautelar consistente en el sellamiento definitivo de la obra de construcción que se viene realizando en el predio ubicado en la calle 35 No. 20A-90, en virtud de lo previsto en el literal b) del artículo 25 de la Ley 472 de 1998.

Como fundamento de esa petición, el coadyuvante señala que el predio en mención, aparte de encontrarse ubicado en el área que bloquea la apertura y prolongación de la carrera 20A y, por ende, es uno de los predios cuya expropiación y demolición se requiere, las obras que sobre él se están realizando no cuentan con la correspondiente licencia de construcción. Y que si bien la Secretaría de Control Físico ya realizó el sellamiento provisional de dicha obra, éste no ha sido acatado y se ha continuado con la ejecución de las obras.

Medio De Control: Acción Popular - Medida Cautelar  
Demandante: Benito Gómez Álvarez y Otros.  
Demandado: Municipio De Villavicencio y Otros  
Expediente: No. 50-001-33-33-005-2017-00065-00

### **1.3 Traslado y trámite de la solicitud.**

Una vez presentada la solicitud de medida cautelar, el Despacho, en desarrollo de la misma audiencia especial de pacto de cumplimiento, corrió traslado de ésta a las demás partes e intervinientes.

Oportunidad en la que si bien los representantes del Municipio de Villavicencio se opusieron a la medida cautelar incoada, argumentado que ésta no cumplía con el objeto de la Litis, la representante del Ministerio Público señaló que el inmueble objeto de la medida cautelar efectivamente era uno de los que estaba generando el taponamiento y, por ende, solicitó que se verificase si se había seguido ejecutando la obra y, de ser así, se decretase la medida cautelar solicitada.

Luego de surtido el traslado y atención a lo solicitado por la representante del Ministerio Público, se resolvió aplazar el estudio de fondo de la medida cautelar solicitada, hasta tanto el Despacho no contase con los elementos de juicio suficientes para tomar la decisión que en derecho correspondiese, para lo cual adoptó medidas previas consistentes en requerir al Municipio de Villavicencio para que aportase al expediente copia del expediente policivo que se estaba llevando en contra del predio en cuestión, identificado con la matrícula inmobiliaria número 230-14850.

Ante el anterior requerimiento, el Secretario de Control Físico del Municipio de Villavicencio, mediante oficios del 13 de junio y 20 de septiembre de 2017 (folios 235 al 368 y 650 al 799), allegó al proceso copia íntegra del proceso administrativo urbanística sancionatorio número 09949 de 2016, adelantado contra las obras de construcción objeto de estudio.

Por otra parte, es del caso mencionar que el Despacho, mediante auto del 23 de junio de 2017 (folio 432), ordenó identificar a los propietarios de tres predios que se verían afectados por el proyecto vial y la medida cautelar objeto de estudio.

Posteriormente, luego de identificados los propietarios de los predios anteriormente señalados, mediante auto del 21 de julio de 2017 (folio 558), el Despacho los vinculó al presente proceso, ordenando que les fuese notificada personalmente el auto admisorio de la demanda y la solicitud de medida cautelar. Trámite de notificación que se surtió en debida forma, tal como se puede extraer de la notificación personal por correo electrónico obrante a folio 593 y las notificaciones personales por aviso obrantes a folios 813 al 817, en tal medida, una vez surtida la notificación se procederá a resolver la solicitud de la medida cautelar.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1 Marco normativo**

Las acciones populares establecidas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998 tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

La acción popular, de conformidad con el inciso 2° del artículo 88 de la Ley 472 de 1998, se ejerce *“para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”*.

Medio De Control:	Acción Popular - Medida Cautelar
Demandante:	Benito Gómez Álvarez y Otros.
Demandado:	Municipio De Villavicencio y Otros
Expediente:	No. 50-001-33-33-005-2017-00065-00

Igualmente, la Ley 472 de 1998 estableció medidas previas o cautelares en el proceso adelantado en ejercicio de dicha acción, con el fin de cumplir la finalidad de la acción popular, así:

**Artículo 17, inciso 3°:**

*“En desarrollo del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez competente que reciba la acción popular tendrá 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.”*

**Artículo 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.

**PARÁGRAFO. 1°**—El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.

**PARÁGRAFO. 2°**—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.”

**Artículo 26:**

**“Oposición a las medidas cautelares.** El auto que decrete las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos:

- a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;
- b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público.
- c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.
- d) Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas.”

De lo anterior se colige que la medida cautelar puede decretarse en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte, siempre que en el proceso se establezca:

Medio De Control:	Acción Popular - Medida Cautelar
Demandante:	Benito Gómez Álvarez y Otros.
Demandado:	Municipio De Villavicencio y Otros
Expediente:	No. 50-001-33-33-005-2017-00065-00

i) la vulneración actual o inminente de un derecho colectivo y ii) que la vulneración provenga del demandado por acción u omisión.

Se insiste en que la medida cautelar se justifica para detener la vulneración o evitar la violación de un derecho colectivo, razón por la cual es indispensable la prueba de esta circunstancia para que sea procedente.

Igualmente la medida debe ser necesaria para la garantía del derecho colectivo vulnerado o puesto en peligro y que esta no resulte lesiva al propio derecho, al interés público o al demandado en grado tal que para éste sea imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.

Ahora bien, las medidas cautelares enunciadas en el artículo 25 de la ley 472 de 1998 no son taxativas, pues esta norma solamente ejemplifica las medidas que pueden adoptarse para determinados casos, por lo que el juez debe adoptar las medidas que considere necesarias para evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos.

Con fundamento en este breve marco normativo, es del caso resolver la solicitud planteada.

## **2.2. Material probatorio**

Los elementos probatorios que soportan la medida cautelar solicitada se contraen al proceso administrativo sancionatorio número 09949 de 2016, que se adelantó por la construcción de las obras en mención y que obra a folios 235 al 368 y 650 al 799 del expediente, dentro del cual se encuentra probado lo siguiente:

- El 8 de julio de 2016 la Secretaría de Control Físico del Municipio de Villavicencio realizó inspección ocular a las obras civiles que se estaban realizando sobre el predio ubicado en la calle 35 No. 20-90, encontrado que éstas no contaban con la respectiva licencia de construcción (folios 236 y 651).
- En atención a la anterior inspección, la Secretaría de Control Físico del Municipio de Villavicencio, mediante proveído del 11 de julio de 2016, inicio actuación administrativa preliminar ordenando el sellamiento y suspensión inmediata de las obras de construcción en mención (folio 239 al 240).
- La Secretaría de Control Físico del Municipio de Villavicencio materializó el mencionado sellamiento y suspensión de las obras el 18 de junio de 2016 (folios 246 al 248).
- El 24 de agosto de 2016 la Secretaría de Control Físico del Municipio de Villavicencio realizó inspección ocular al predio ubicado en la calle 35 No. 20-90, encontrando que se había continuado con la ejecución de las obras, por lo que se puso de presente el desacato al sellamiento ordenado (folios 263 al 264).
- La Secretaría de Control Físico del Municipio de Villavicencio, mediante auto del 9 de septiembre de 2016, formuló cargos contra la propietaria del predio en cuestión, como presunta responsable de la infracción consistente en realizar actividad constructiva sin contar con la respectiva licencia de construcción, y ratificó la medida preventiva de suspensión inmediata de la actividad constructiva (folios 692 al 695).
- El 6 de septiembre de 2016 la Secretaría de Control Físico del Municipio de Villavicencio realizó inspección ocular al predio ubicado en la calle 35 No. 20-90, encontrando que se había continuado con la ejecución de las obras y que éstas ya se habían adelantado hasta en un 60%, por lo que se puso de presente nuevamente el desacato al sellamiento ordenado (folios 714 al 716).

Medio De Control:	Acción Popular - Medida Cautelar
Demandante:	Benito Gómez Álvarez y Otros.
Demandado:	Municipio De Villavicencio y Otros
Expediente:	No. 50-001-33-33-005-2017-00065-00

- El Curador Urbano Segundo de Villavicencio, mediante Resolución número 50001-2-16-1144 del 12 de septiembre de 2016, negó la licencia urbanística de construcción para las obras realizadas en el predio ubicado en la calle 35 No. 20-90 (folio 751 al 752).
- El 27 de marzo de 2017 la Secretaría de Control Físico del Municipio de Villavicencio realizó inspección ocular al predio ubicado en la calle 35 No. 20-90, evidenciando que se había continuado con la ejecución de las obras y que éstas ya se habían adelantado hasta en un 90%, encontrándose en etapa de acabados (folios 753 al 756).
- El 4 de abril de 2017 la Secretaría de Control Físico del Municipio de Villavicencio realizó inspección ocular al predio ubicado en la calle 35 No. 20-90, encontrando que se había continuado con la ejecución de las obras y que éstas ya se habían realizado en su totalidad, encontrándose en etapa de obra blanca (folios 764 al 765).
- La Secretaría de Control Físico del Municipio de Villavicencio, mediante Resolución número 00180 del 21 de julio de 2017, declaró infractora a la propietaria de las obras en mención por construir sin la respectiva licencia de construcción, imponiéndole una sanción pecuniaria y ordenando el sellamiento definitivo y demolición de las obras construidas sin licencia (folios 794 al 799).

### 2.3. Caso concreto

Con fundamento en lo referido en los medios de prueba, el Despacho encuentra que si bien las obras, cuya suspensión se solicita mediante la medida cautelar objeto de estudio, fueron adelantadas sin la correspondiente licencia de construcción y sobre un predio ubicado en el área de interés del proyecto de apertura de la carrera 20A, éstas ya se encuentran completamente construidas y terminadas, tal como se desprende de la inspección ocular realizada por la Secretaría de Control Físico del Municipio de Villavicencio el 4 de abril de 2017 (folios 764 al 765).

Aunado a lo anterior, tenemos que dentro del proceso administrativo sancionatorio número 09949 de 2016, adelantado por edificar las obras objetos de estudio sin la respectiva licencia de construcción, ya se profirió decisión de fondo sancionando pecuniariamente a la propietaria que construyó las obras y ordenando el sellamiento definitivo y demolición de las obras construidas sin licencia urbanística (folios 794 al 799).

Nótese, además, que el accionante y el mismo coadyuvante que impetró la medida cautelar objeto de estudio, mediante memorial radicado el 12 de julio de 2017 (folios 551 al 554), informaron al Despacho que la obra en mención ya se encontraba completamente construida y culminada.

Así las cosas, es claro para el Despacho que la medida cautelar incoada es improcedente por carencia de objeto, ya que del anterior análisis probatorio se pudo determinar que las obras, cuya suspensión y sellamiento se pretendía mediante la medida previa solicitada, ya fueron completamente construidas y culminadas, situación que configura un hecho consumado haciendo improcedente e inoqua la medida cautelar pretendida por el coadyuvante de la parte accionante.

En otras palabras, comoquiera que la vulneración o amenaza inminente que se pretendía evitar con la medida previa pretendida, consistente en la construcción de unas obras sobre un predio ubicado en el área de interés del proyecto de apertura de la carrera 20A, ya es un hecho consumado, la medida cautelar solicitada es improcedente por carencia de objeto.

Por último, es preciso iterar que dentro del proceso administrativo sancionatorio adelantado por las obras objeto del presente estudio, mencionado en líneas anteriores, ya se analizó y determinó que éstas se construyeron incumpliendo las normas urbanísticas que obligan a las construcciones a contar con la correspondiente licencia de construcción, por lo que ya se ordenó, mediante decisión de fondo, que éstas obras fuesen demolidas y selladas definitivamente.

Cabe resaltar que el debido proceso en el trámite administrativo sancionatorio en cuestión goza de plena presunción de legalidad, y actualmente se encuentra en trámite de notificación (folios 791 al 792), razón por la que mal haría el Despacho al entrar a estudiar o cuestionar las decisiones tomadas en dicho proceso sancionatorio administrativo, puesto que, aparte de que entraría a desplazar la autoridad administrativa competente, excedería la órbita de sus competencias, sobre todo, cuando dicha actuación administrativa no ha sido llamada a juicio ni es el objeto de estudio dentro del presente asunto.

Así las cosas y acorde a las anteriores conclusiones, no es le dable al Despacho decretar la medida cautelar impetrada y, en consecuencia, se negará su solicitud.

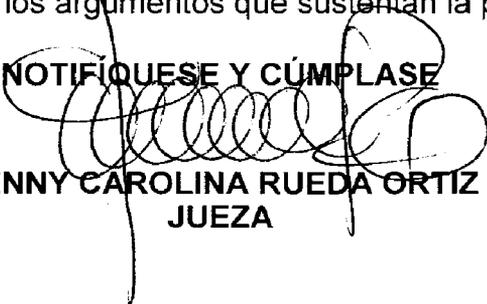
Por otra parte, respecto a la petición contenida en el numeral 3º del escrito de medida cautelar, en la que se solicita requerir al Ministerio Público para que inicia investigación disciplinaria contra el Secretario de Control Físico del Municipio de Villavicencio Feyer Hernando Vargas Jara, por las presuntas negligencias acaecidas durante el trámite del proceso sancionatorio administrativo en mención, el Despacho ordenara compulsar copias a la Procuraduría Provincial de Villavicencio de las piezas procesales correspondientes al proceso administrativo urbanístico sancionatorio número de 09949 de 2016, obrante a folios folio 650 al 799.

#### RESUELVE:

**PRIMERO: NIÉGUESE** la **MEDIDA CAUTELAR** incoada por el coadyuvante de la parte demandante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por Secretaria **COMPÚLSESE** copias a la **PROCURADURÍA PROVINCIAL DE VILLAVICENCIO** de las piezas procesales correspondientes al proceso administrativo urbanístico sancionatorio número de 09949 de 2016 (folios 650 al 799), para que estudie la actuación desplegada dentro de ésta por el Secretario de Control Físico del Municipio de Villavicencio Feyer Hernando Vargas Jara.

Dentro de la documentación a remitir envíese también copia del escrito de la medida cautelar solicitada por el coadyuvante Luis Alberto Bonilla Rivera, ya que en su numeral 3º se encuentran los argumentos que sustentan la presente remisión.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**  
  
**JENNY CAROLINA RUEDA ORTIZ**  
**JUEZA**

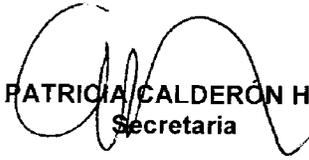
Medio De Control:  
Demandante:  
Demandado:  
Expediente:

Acción Popular - Medida Cautelar  
Benito Gómez Álvarez y Otros.  
Municipio De Villavicencio y Otros  
No. 50-001-33-33-005-2017-00065-00



**JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL  
DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La anterior providencia emitida el 7 de diciembre de 2017  
se notificó por ESTADO No. 2 del 11 de diciembre de  
2017.

  
LILIANA PATRICIA CALDERÓN HERNÁNDEZ  
Secretaria

Medio De Control:  
Demandante:  
Demandado:  
Expediente:

Acción Popular - Medida Cautelar  
Benito Gómez Álvarez y Otros.  
Municipio De Villavicencio y Otros  
No. 50-001-33-33-005-2017-00065-00