



31

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA

Tunja, trece (13) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

MEDIO DE CONTROL Acción popular – medida cautelar
DEMANDANTE: Eccehomo Vargas Gutiérrez
DEMANDADO: Municipio de Tunja, CORPORBOYACA y
 Frigorífico ECOTUNJA S.A.
RADICACIÓN: 150013333004-2018-00005-00

1. ANTECEDENTES

Vencido el término de traslado de la solicitud de medida cautelar solicitada por el apoderado de la parte accionante, el Despacho procede a pronunciarse sobre la misma en los siguientes términos:

2. MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

De acuerdo a lo manifestado por el accionante (fls. 1-7 c.m.c), la medida solicitada consiste en:

“... ordenar al MUNICIPIO DE TUNJA, representado legalmente por el alcalde municipal o quien delegue, a las CURADURÍAS, ENTIDADES AMBIENTALES Y URBANÍSTICAS, al MINISTERIO DE SALUD o autoridad delegada y/o al sociedad FRIGORÍFICO ECOTUNJA S.A.S., representada legalmente por JORGE ARMANDO CAMACHO CAMACHO, abstenerse de AUTORIZAR, INICIAL y/o EJECUTAR la construcción del matadero, planta de sacrificio animal y/o frigorífico en el SECTOR LA CABAÑA de la vereda Runta, municipio de Tunja o en sus sectores aledaños.”

Como fundamento de la mismas, expuso las siguientes razones:

1. Que la medida cautelar era procedente, porque se pretendía prevenir un daño inminente a los derechos colectivos invocados y existía suficiente motivación para justificar la necesidad del decreto de la medida, con el propósito de no hacer nugatorias los efectos de un eventual fallo favorable.
2. Que la Gobernación del departamento de Boyacá, a solicitud de la parte actora, realizó visita a la zona en la que se pretende construir un matadero en la ciudad de Tunja, producto de la cual emitió informe de 21 de octubre de 2017, en el que se señalan los efectos nocivos en materia ambiental relacionados con mataderos municipales y frigoríficos (que afectarían agua, aire y suelos); , de lo cual podría concluirse que la puesta en funcionamiento de frigorífico o matadero en la zona afectaría flora nativa, fuentes de aguas y la fauna del sector.
3. Que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACA-, realizó visita a la zona el 26 de septiembre de 2017, y concluyó que se trata de un predio que se encuentra ubicado en “suelos de uso agropecuario semi-mecanizado o semi-intensivo”, y en un área que colinda con zona protegida por su importancia ecológica.
4. Que las plantas de beneficio animal de categoría nacional, debían estar ubicadas en un área compatible con su actividad, de acuerdo con el uso del suelo determinado por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), cuestión que no se cumpliría en el caso concreto, porque el predio donde se pretende construir el frigorífico se encuentra en una zona de uso “agropecuario tradicional a semi-mecanizado y forestal”¹, en el que solo podría ejercerse de manera condicionada la agroindustria (entendida como transformación industrial y comercialización de productos agrícolas y forestales) y porque se encontraba prohibido el desarrollo de actividades industriales.

Finalmente, el accionante solicitó que se tengan como pruebas los documentos aportados con la petición (fls. 8-24), y que se realizara una inspección judicial con el objeto de confrontar la información referida en los documentos aportados como prueba.

¹ Aparte del informe “visita al área Planta de beneficio y frigorífico del municipio e Tunja” fl. 14.

OPOSICIÓN DEL MUNICIPIO DE TUNJA (fl. 31-35 c.m.c).

Por conducto de apoderado judicial, manifestó su oposición al decreto de la medida solicitada, al considerar que el accionante no demostró el daño o perjuicio grave o inminente a los derechos colectivos reclamados y que justifiquen la imposición de la medida cautelar.

Hizo un recuento normativo y jurisprudencial referente a la procedencia de este tipo de medidas, y señaló que el accionante omitió argumentar y justificar su pedimento con desconocimiento de las exigencias del art. 231 del CPACA, de tal modo que resultaba imposible concluir que resulta más gravoso para el interés público negar la medida de cautela, o que de negarse se pudiera causar un perjuicio irremediable.

Refirió que a la fecha ni siquiera se había iniciado la construcción del frigorífico, por lo que no se había causado perjuicio alguno a los intereses que se pretendía amparar con esta acción, ni a los demandantes.

Con referencia a colindancia del predio con áreas de protección, aceptó como cierta dicha afirmación, aclarando que solo un 6,86% del predio sería suelo protegido, aspecto que a su juicio, no impedía el “desarrollo del mismo”.

Señaló que la solicitud carecía de fundamento probatorio, y que en tal medida no se encontraba acreditada la necesidad de la cautela, la inminencia de un daño, o la existencia de un perjuicio irremediable que se pretendía prevenir con la medida deprecada, pues, a su parecer la solicitud se soportaba en conjeturas y apreciaciones subjetivas del peticionario.

Precisó que el proyecto de construcción del frigorífico municipal era una iniciativa de carácter privado, y que tendía a resolver la problemática de salud pública que hoy vive el municipio.

Finalmente, concluyó que la construcción de un nuevo matadero municipal era una obligación derivada del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, dentro de la acción popular con radicado 15001233100020010193001, promovida por Luis Alejandro Quiroga, y que por tanto, existía orden de ejecutarla.

2. CONSIDERACIONES.

1. El parágrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 señala:

“Parágrafo. 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 capítulo² y podrán ser decretadas de oficio.”

Adicionalmente, por vía jurisprudencial se ha concluido que la expresión antes citada del CPACA, no tiene como efecto el desmonte del régimen de medidas cautelares establecido en la Ley 472 de 1998, sino que se trata de una regulación complementaria respecto de asuntos técnicos y procedimentales³, por lo que resultan aplicables, dentro de estas acciones, tanto las disposiciones normativas de los artículos 25 y 26 de la Ley 472 de 1998, como las de la Ley 1437 de 2011, claro está, atendiendo a la naturaleza especial de la acción popular encaminada a la protección de derechos o intereses colectivos.

En los términos del artículo 25 de la Ley 472 de 1998, es posible decretar las medidas cautelares señaladas por la ley, cuando quiera que con las mismas se procure la protección de un derecho o interés colectivo de un daño inminente o para efectos de hacer cesar el que se hubiera causado. Dicho artículo indica:

“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:

² Capítulo Undécimo del Título V de la Parte Segunda del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011)

³ Corte Constitucional en la sentencia C-284-2014

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

PARÁGRAFO 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”.

Por su parte, el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 regula el contenido y el alcance de las medidas cautelares, así:

Artículo 230. 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. 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.

De las normas antes transcritas, se concluye que las medidas cautelares en acciones populares tienen un objetivo específico que no es otro que, el de evitar que el daño al derecho o interés colectivo se concrete o que de estarse produciendo, no se prolongue por un término mayor. Por otra parte, se encuentra que estas medidas no son taxativas, ya que la norma prevé que el juez podrá decretar las que estime pertinentes, conforme a la finalidad antes mencionada.

2. Teniendo en cuenta estas disposiciones, la jurisprudencia ha señalado que el decreto de una medida cautelar, en el trámite de una 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 consumó;

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 (negrita fuera del original).

En este orden de ideas, para efecto de conceder una medida cautelar el juez de la acción popular debe contar con un material probatorio suficiente, que ponga de manifiesto el riesgo de la configuración o la materialización del daño o afectación a los intereses objeto del litigio.

3. CASO CONCRETO.

3.1. El accionante solicitó el amparo de sus derechos colectivos al “*goce de un ambiente sano, equilibrio ecológico y derechos fundamentales conexos al medio ambiente*”, que considera afectados por un proyecto de la empresa Frigorífico ECOTUNJA SAS, consistente en la construcción de un planta de beneficio animal, sobre un predio ubicado en el sector La Cabaña de la vereda de Runta en el municipio de Tunja.

3.2. Con relación a las medidas cautelares, el accionante señaló que la puesta en marcha de un proyecto de esa naturaleza en la zona referida implicaría un riesgo ambiental, porque el predio en el que se pretendía construir el matadero limita con áreas de reserva forestal y acuífera protegidas por su importancia ecológica, que se verían seriamente afectadas por las actividades propias del frigorífico o matadero, en las que se producía una fuerte carga contaminante orgánica.

Adicionalmente, argumentó que, de conformidad con el POT del municipio de Tunja, el uso de suelos del sector no era compatible con las actividades propias de una planta de beneficio animal, por lo que se estaría contraviniendo la normativa consignada en la Resolución 240 de 2013⁵ del Ministerio de Salud y Protección Social

3.3. Como prueba de la solicitud de medida cautelar, el accionante solicitó que se realice una inspección judicial, con el objeto de “*confrontar la información recaudada a través de medios de prueba documentales con las condiciones de la zona*”, solicitud probatoria que será denegada atendiendo a que por disposición expresa del CGP (art. 236), la inspección judicial procede únicamente cuando resulte imposible verificar los hechos por otros medios de prueba, situación que no acontece en el caso *sub-judice*, porque existen otros mecanismos alternativos para que el Despacho pueda verificar estas situaciones, como la prueba documental que ya obra en el expediente, y en caso de ser necesario, esta podrá complementarse o aclararse con otros medios de prueba.

3.4. De lo manifestado por el accionante en el libelo demandatorio y en la solicitud de la presente medida, aunado al material probatorio obrante al expediente, se colige que la construcción de un frigorífico en la zona señalada por el accionante hasta la fecha, no es más un proyecto que se encuentra en trámites previos de diseño y obtención de autorizaciones ante las autoridades competentes, por lo que no se encuentra acreditado un hecho concreto que comporte la afectación actual o inminente a los intereses colectivos que se pretenden amparar.

Si bien las pruebas referidas en la solicitud de la medida podrían indicar que las actividades propias de una planta de beneficio animal comportan un riesgo ambiental en razón a la producción inherente de desechos orgánicos, se trata de un concepto abstracto que no encuentra materialización en el caso *sub-judice*, pues, tal como lo manifiesta el municipio y ECOTUNJA SAS, no se ha iniciado ejecución alguna siquiera relacionada con construcción, menos aún la puesta en funcionamiento del frigorífico o matadero.

Así las cosas, el Despacho no encuentra demostrada la inminencia de un daño, o su materialización, respecto a los intereses colectivos en el caso concreto, soporte fundamental para el decreto de este tipo de medidas, atendiendo a que, como se mencionó en líneas precedentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, la medida cautelar debe decretarse con finalidades específicas relacionadas con “*prevenir un daño inminente o hacer cesar el que se hubiere causado*”, de lo que se ha colegido jurisprudencialmente, como presupuestos de su procedencia la demostración del daño

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 6 de febrero de 2014. Rad. 2013-00941. C.P.: María Claudia Rojas Lasso.

⁵ Por la cual se establecen los requisitos sanitarios para el funcionamiento de las plantas de beneficio animal de las especies bovina, bufalina y porcina, planta de desposte y almacenamiento, comercialización, expendio, transporte, importación o exportación de carne y productos cárnicos comestibles

33

inminente o la producción del mismo a los intereses colectivos, como justificación para la imposición de la medida.

Valga puntualizar que la decisión sobre las medidas solicitadas, no implica un prejuzgamiento, según las previsiones del artículo 229 del CPACA.

Así las cosas, la prueba documental obrante al expediente no resulta idónea para probar el daño a los intereses colectivos invocado, como tampoco para acreditar la existencia de un riesgo inminente de daño a los intereses en comento, que indiquen la necesidad de implementar medidas en los términos solicitados por el accionante, por lo que las mismas se denegarán.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja,

RESUELVE

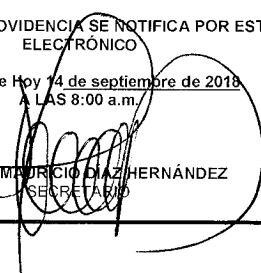
PRIMERO.- Negar la inspección judicial solicitada por el accionante, para efectos de resolver la medida cautelar deprecada, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO.- Negar las medidas cautelares solicitadas por el accionante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

Notifíquese y cúmplase.


ÁNGELA MARÍA JOJOA VELÁSQUEZ
Jueza

⁶ Cesco

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE NOTIFICA POR ESTADO ELECTRÓNICO
N° <u>48</u> De Hoy 14 de septiembre de 2018 A LAS 8:00 a.m.
 FERNEY MAURICIO DÍAZ HERNÁNDEZ SECRETARIO

⁶ Esta providencia fue notificada en estado electrónico el 14 de septiembre de 2018 en la página web www.ramajudicial.gov.co. Ferney Mauricio Díaz Hernández -- Secretario