



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

Tunja, veintisiete (27) de septiembre dos mil dieciocho (2018)

Referencia: Acción Popular  
Radicación: 15001 33 33 004 **2018 00044 00**  
Accionante: Mauricio Alejandro de la Masa Vargas  
Coadyuvante: Juan Sebastián Ramírez García.  
Accionados: Municipio de Tunja-Consortio Plan Bicentenario CH  
Tercero: Nación-Ministerio de Cultura.

**1. MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA:**

El abogado Juan Sebastián Ramírez García, en su calidad de coadyuvante, solicitó el decreto de manera urgente, de la medida cautelar contenida en el literal a del artículo 25 de la Ley 472 de 1998, consistente en ordenar al Municipio de Tunja y al Consorcio Plan Bicentenario CH, la inmediata cesación de las actividades que se efectúan en desarrollo del contrato de obra No. 1440 de 21 de noviembre de 2017 y, consecuentemente, que se procure devolver el *status quo* en que se encontraba la Plaza de Bolívar o se ordene a los accionados la devolución de los dineros gastados y en el proceso contractual. (fls. 230-239).

El coadyuvante hizo un recuento del procedimiento por medio del cual se adoptó el Acuerdo Municipal 024 de 2016 que facultó y autorizó al alcalde municipal de Tunja para celebrar *“operaciones de crédito público directas e indirectas, de manejo de deuda pública, asimiladas y conexas y la contratación de las mismas, hasta por la suma de (35.000.000.000) TREINTA Y CINCO MIL MILLONES DE PESOS M/CTE...”* (fl. 232), recursos que tenían como destino la cofinanciación de varios proyectos, entre estos, el consistente en la *“Financiación y/o Cofinanciación, Mejoramiento y Mantenimiento de Parques, Plazas, Plazoletas, Zonas Verdes, Mobiliarios de Espacio Público y las vías peatonalizadas actuales (Acción Popular No. 15001333100120070008800, Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja)”* para el cual se reservó la suma de \$7.000.000.000 (fl 233).

De lo anterior, concluyó que el Plan Bicentenario nunca fue financiado por el empréstito, pues, lo que se aprobó fue la financiación y cofinanciación del cumplimiento de la sentencia proferida dentro de la acción popular No. 1500133310012007000880, por lo cual, afirmó que se violó el principio de legalidad y el principio presupuestal de destinación específica, vulnerando los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio cultural de la nación. Adicionalmente, señaló que es noticia del ámbito local que el Plan Bicentenario requiere una prórroga, y se menciona la existencia de sobre costos, por cuanto el contratista solicitó un adicional de mil quinientos millones de pesos.

Por consiguiente, a juicio del coadyuvante debe decretarse la medida solicitada a fin de evitar que se continúe con la vulneración de derechos e intereses colectivos de los tunjanos, mientras se resuelve la acción popular de la referencia, toda vez que se busca la suspensión de la ejecución del contrato 1440 de 2017. Asimismo, indicó que la urgencia y

necesidad de la medida recae en el hecho de que es más gravoso para el interés público negar la medida que concederla, ya que demostró que con los recursos aprobados en el empréstito no se financió la Resolución No. 1710 de 2017, por medio de la cual se autorizó la intervención al Centro Histórico de Tunja para adecuación, remodelación y construcción de la infraestructura e implementación del Plan Bicentenario en lo correspondiente a la fase I.

## 2. CONSIDERACIONES.

De acuerdo al párrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, las medidas cautelares en las acciones populares de conocimiento de esta jurisdicción se regirán por lo dispuesto en el Capítulo V de la misma norma.

Sin embargo, por vía jurisprudencial se concluyó que dicha expresión no tenía como efecto el desmonte del régimen de medidas cautelares establecido en la Ley 472 de 1998, sino que se trataba de una regulación complementaria respecto de asuntos técnicos y procedimentales<sup>1</sup>, por lo que resultaban aplicables tanto las disposiciones normativas de los artículos 25 y 26 de la Ley 472 de 1998, como las del CPACA, 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 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:*

- 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 señalando que estas podrán ser preventivas, conservativas,

<sup>1</sup> Corte Constitucional en la sentencia C-284-2014

anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Además, dicha norma enumera las medidas que pueden ser decretadas por el juez o magistrado ponente, las cuales para que sean procedentes deben reunir los requisitos contenidos en el artículo 231 ibídem, estos son:

- “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.”*

A su turno, el artículo 233 del CPACA establece el procedimiento para la adopción de este tipo de medidas, señalando que pueden ser solicitadas desde la presentación de la demanda o en cualquier estado del proceso, y que de la misma se deberá correr traslado para que el demandado se pronuncie, traslado que se ordenará mediante auto en el evento en que la solicitud se efectuó con la presentación de la demanda, o que correrá de la forma prevista en el CGP cuando esta sea pedida en el curso del proceso, luego de lo cual el juez cuenta con diez (10) días para resolver. No obstante, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 234 del mismo estatuto, el juez podrá adoptar medida cautelar, sin previa notificación a la otra parte, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior.

De las normas en cita se colige que las medidas cautelares para efecto de las acciones populares tienen como objetivo evitar que el daño al derecho o interés colectivo se concrete, o que de estarse produciendo no se prolongue por un término mayor, y 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.

Teniendo en cuenta estas disposiciones, la jurisprudencia señaló 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”<sup>2</sup> (negrita fuera del original).***

<sup>2</sup> 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.

En este orden de ideas, para efecto de conceder una medida cautelar, el juez constitucional 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. MATERIAL PROBATORIO.

Con fundamento en el artículo 167 del CPACA, el coadyuvante indicó los sitios de internet donde podían consultarse las normas y documentos que solicita sean tenidos como prueba dentro de la presente decisión, los cuales se relacionan en los folios 235 a 238 del expediente.

### 4. CASO CONCRETO.

Para comenzar debe indicarse que el coadyuvante elevó la solicitud a título de medida cautelar de urgencia, motivo por el cual el Juzgado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 234 del CPACA, se abstuvo de correr el traslado de la misma al extremo accionado.

Dicha medida consiste en que se ordene al Municipio de Tunja y al Consorcio Plan Bicentenario CH, la suspensión de la ejecución del contrato No. 1440 de 2017 y, en consecuencia, se intente volver la Plaza de Bolívar al estado en que se encontraba antes de la intervención o se obligue a los accionados a devolver los dineros gastados en el proceso contractual.

Esta petición se fundamentó en que el Acuerdo 24 de 2016, por medio del cual se facultó y autorizó al alcalde municipal para solicitar un empréstito por máximo \$35.000.000.000, no destinó recursos para las obras que se desarrollan en el Centro Histórico de Tunja, por cuanto en este se previeron los recursos a invertir en el cumplimiento del fallo de la acción popular No. 15001333100120070008800, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Tunja, y no en el Plan Bicentenario.

Para resolver, es pertinente recordar el *petitum* y la causa *petendi* plasmados en el escrito introductorio, los cuales, *grosso modo*, hacen relación a que en el marco de las obras a ejecutar con ocasión del Plan Bicentenario, se suscribió el contrato No. 1440 de 21 de noviembre de 2017, entre cuyas intervenciones a realizar se encuentra la construcción de unas baterías de baños públicos, que requieren excavaciones al costado oriental de la plaza.

En este entendido, el actor popular hizo referencia a los derechos e intereses colectivos que estima amenazados relativos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público y la defensa del patrimonio cultural de la Nación, por las intervenciones que se están realizando en el suelo y subsuelo de la Plaza de Bolívar, toda vez que *“debajo de la hermosa Plaza de Armas (Plaza de Bolívar) existen unos túneles que conectan entre otros la catedral con el convento XXXX (Sic), son de la época de la colonia y aún sobreviven al desinterés de las nuevas generaciones...”* patrimonio que, a su juicio, se verá destruido con dicha construcción, y que habría de generar un detrimento irreparable a la historia y cultura. Por lo tanto, solicitó se ordene al municipio de Tunja suspender las obras ya mencionadas (fls. 1-4 cuaderno principal).

Conforme a lo expuesto, es claro que la acción constitucional impetrada se encuentra encaminada a evitar la construcción de las baterías de baños públicos subterráneos en el costado oriental de la Plaza de Bolívar, pues, su materialización conllevaría a la destrucción

de los túneles -que según el actor- atraviesan el lugar y constituyen patrimonio histórico y cultural de la nación.

De otra parte, debe recordarse que mediante auto de trece (13) de septiembre de la corriente anualidad, al momento de admitir la coadyuvancia presentada por el abogado Juan Sebastián Ramírez, se estableció que la misma procedía únicamente respecto de los derechos, hechos y pretensiones planteados por el actor popular en la demanda, y que las facultades del coadyuvante se circunscribían a contribuir, asistir o ayudar a la parte principal, siendo, en consecuencia, improcedente que el interviniente modifique la demanda. Esta providencia fue notificada mediante estado No. 48 de 14 de septiembre de 2018, contra la misma no se presentó recurso alguno, y cobró firmeza el día 19 del mismo mes y año cobró firmeza, de tal modo que es de obligatorio cumplimiento.

Ahora bien, a pesar de la orden impartida en el auto en mención, el coadyuvante mediante la presente medida cautelar insiste en traer a colación cargos de vulneración no previstos en el escrito de demanda, con lo que busca ampliar el debate al origen y destinación de los recursos de todas las intervenciones contenidas en el Plan Bicentenario, lo cual implica la modificación de la demanda objeto de este proceso.

Esta conducta resulta improcedente en la medida que desborda los planteamientos del actor popular, y de contera, desconoce el principio de congruencia, según el cual, los jueces se encuentran limitados a los hechos expuestos en la demanda y en su contestación, es decir, que se encuentran delimitados a la forma cómo se fijó el litigio, principio que si bien es flexible en materia de acciones populares, establece que el análisis de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos debe guardar relación con el hecho generador del daño planteado en la demanda y, en términos generales, con la causa *petendi*. Lo anterior en atención a que la protección de los dichos derechos *“se ventilan a través de un proceso judicial dentro del cual se deben respetar las garantías mínimas constitucionales para las partes, concretamente el debido proceso y como máxima expresión del mismo el derecho de defensa”*<sup>3</sup>.

En virtud de lo anterior, el Juzgado concluye que la solicitud de medida cautelar no cumple con los requisitos previstos para su procedencia, por cuanto se sustenta en circunstancias no relacionadas con el con los hechos propuestos en el libelo introductorio. Por consiguiente, no se encuentra razonablemente fundada en derecho, y desconoce los límites impuestos a la coadyuvancia, así como los principios y derechos ya mencionados.

En tal virtud, no existe posibilidad de que los cargos enunciados por solicitante como vulneradores de derechos colectivos prosperen, pues, se reitera, que a través de auto de 13 de septiembre de la presente anualidad, los mismos fueron sustraídos del debate (fls. 169-170). Adicionalmente, valga mencionar que el coadyuvante se limitó a enunciar los derechos invocados por el accionante, sin explicar cómo y por qué el origen y la destinación de los recursos afectan tales derechos colectivos; tampoco se demostró la eminencia del daño alegado, o que el mismo se hubiere producido.

En ese orden de ideas, al constatar que la solicitud de medida cautelar no reúne los requisitos establecidos por la norma y la jurisprudencia para su procedencia, la misma será denegada.

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA SEIS ESPECIAL DE DECISIÓN, Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, Bogotá D.C., cinco (5) de junio de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 15001-33-31-001-2004-01647-01(SU)(REV-AP)

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

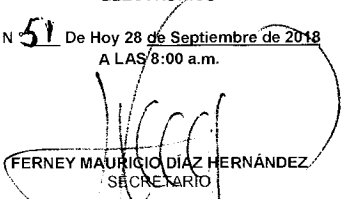
**RESUELVE:**

**PRIMERO. - Negar la medida cautelar** solicitada por el coadyuvante, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**Notifíquese y cúmplase.**

  
**ÁNGELA MARÍA JOJOA VELÁSQUEZ**  
Juez

<sup>4</sup>CZ

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE NOTIFICA POR ESTADO ELECTRÓNICO
N <sup>51</sup> De Hoy 28 de Septiembre de 2018 A LAS 8:00 a.m.
 FERNEY MAURICIO DÍAZ HERNÁNDEZ SECRETARIO

<sup>4</sup> Esta providencia fue notificada en estado electrónico el 28 de septiembre de 2018 en la página web [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co). Ferney Mauricio Díaz Hernández – Secretario.