



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

Tunja, veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

**MEDIO DE CONTROL:** Acción popular – cuaderno medidas cautelares  
**DEMANDANTE:** José Amado López Malaver  
**DEMANDADO:** Municipio de Toca  
**RADICACIÓN:** 15001 3333 004 **2019 00171 00**

**ANTECEDENTES**

De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 233 del CPACA, mediante providencia de 26 de septiembre de 2019 (f. 7 cuaderno medidas cautelares), se dispuso correr traslado al demandado de la solicitud de medidas cautelares elevada por el actor popular, término que corrió entre el 10 y 17 de octubre de los corrientes, encontrándose al Despacho para resolver esa solicitud.

**MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA**

El accionante solicitó las siguientes medidas cautelares:

- a.) Ordenar al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos realizar los estudios de patología estructural, a efecto de establecer la naturaleza del daño, el nivel de afectación de la edificación y las medidas a tomar.
- b.) Ordenar la cesación inmediata de circulación de personas en el lugar, dado el peligro que representa la construcción, hasta tanto se obtengan los resultados del estudio de patología estructural.
- c.) Ordenar *“que se ejecuten de inmediato los actos y acciones necesarias de señalización e ilustración ciudadana, para en todo caso, hacer notar el grave e inminente riesgo que allí conlleva transitar por el lugar, labor que deberá ser con mayor énfasis, en niños y adultos mayores, quienes a la postre resulta ser la población más vulnerable en este asunto”* (f. 5).
- d.) Obligar al accionado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de las medidas antes referidas.

Adicionalmente, solicitó que se decreten las medidas que se estimen pertinentes.

**OPOSICIÓN<sup>1</sup>**

El municipio de Toca adujo que no se evidenciaba la urgencia respecto a los estudios de patología estructural a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos, daño inminente o presunta necesidad de hacer cesar el que

---

<sup>1</sup> Fs. 12-13

se hubiere causado, en cuanto la medida también fue solicitada por el actor como prueba pericial.

Sobre la orden de limitar la circulación en las inmediaciones del lugar, aseguró que no había material probatorio del que se pudiera concluir que el inmueble constituía un peligro para la población que transitaba por el sitio, e indicó que no se precisó si la limitación es sobre el área perimetral a la Casa de la Cultura, o si se refería a un eventual cierre de las vías conexas al bien, lo que implicaría un detrimento a los derechos colectivos de los propietarios de los inmuebles cercanos a dicho lugar, así como de la comunidad en general, por tratarse de un inmueble localizado en el parque central del municipio de Toca.

No obstante lo anterior, afirmó que se efectuó el aislamiento de las áreas de circulación alrededor de la Casa de la Cultura, para lo cual instalaron unos listones y/o parales de maderas en el borde del sardinel y una cinta de seguridad de peligro, por lo que no debía otorgarse la cautela pretendida.

Con relación a la medida tendiente a que se ordene la señalización e ilustración ciudadana, advirtió que si bien no se probó la amenaza real de vulneración de los derechos colectivos de los ciudadanos que transitaban por el lugar, en aras de evitar futuras afectaciones, se estaban adelantando las gestiones necesarias para la demarcación y señalización del lugar, en el que se ubicaba la Casa de la Cultura, además, indicó que *“se están instalando banner ilustrativos que señalen el peligro en que puede estar la edificación y las restricciones de movilidad para todo la ciudadanía del municipio, para estos espacios públicos (andenes)”* (f. 13).

Sobre la obligación de prestar caución, sostuvo que la misma no debía imponerse, comoquiera que la administración municipal había tomado los correctivos necesarios a fin de evitar la posible afectación de derechos e intereses colectivos.

Finalmente, agregó que al no haberse allegado el material probatorio suficiente para demostrar la existencia de una amenaza cierta, no estaba justificado la adopción de medidas previas.

## CONSIDERACIONES

1. Con relación a la regulación jurídica de las medidas cautelares al interior de las acciones populares, en principio, se tiene que se sujetan a las disposiciones de la Ley 1437 de 2011, según lo normado en el parágrafo del artículo 229 que indica:

*“Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y ~~en los procesos de tutela~~<sup>2</sup> del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo<sup>3</sup> y podrán ser decretadas de oficio.”*

Sin embargo, 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

<sup>2</sup> Aparte declarado inexecutable mediante sentencia C-284-2014

<sup>3</sup> Capítulo Undécimo del Título V de la Parte Segunda del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

complementaria respecto a asuntos técnicos y procedimentales<sup>4</sup>, 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 efecto de hacer cesar el que se hubiera causado.

La norma en mención, señala:

*“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, 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:*

<sup>4</sup> Corte Constitucional en la sentencia C-284-2014

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 para efecto de 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, y por otra parte, se encuentra que estas medidas no son taxativas, porque 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”<sup>5</sup> (negrilla 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.

<sup>5</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.

27

## CASO CONCRETO

En el presente caso, lo pretendido por el accionante es que se amparen los derechos colectivos al “i) *El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias*; ii) *el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público*, iii) *la defensa del patrimonio público*, iv) *la defensa del patrimonio cultural de la nación*, v) *la seguridad y salubridad públicas* y el vi) *el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente*”, que considera amenazados con las condiciones en que se encuentra el inmueble ubicado en la Carrera 8 N.º 3-95 del municipio de Toca, destinado como Casa de la Cultura, por estar totalmente abandonado y constituir en inminente peligro, al tener riesgo de desplome.

Con el objeto de proteger los derechos e intereses en comento, el accionante estima necesario que el Despacho decrete a manera de cautela, para evitar la consumación de un daño irreparable: i) la realización de los estudios de patología estructural a efecto de establecer la naturaleza del daño, el nivel de afectación de la edificación y las medidas a tomar, ii) la cesación inmediata de circulación de personas en el lugar, dado el peligro que representa la construcción, hasta tanto se obtengan los resultados del estudio de patología estructural, iii) la señalización e ilustración ciudadana de los riesgos de transitar por el lugar donde se ubica la Casa de la Cultura y iv) que el accionado preste caución para garantizar el cumplimiento de las medidas antes referidas.

Con relación a los supuestos fácticos que, a juicio de actor popular, dan origen a la amenaza a los derechos e intereses colectivos y sobre los cuales se reclaman acciones preventivas en calidad de medidas cautelares, se tiene que reposan unas fotografías del bien destinado como Casa de la Cultura, en el que se observa el evidente deterioro del mismo, al contar con varias grietas y aparente falla estructural.

Por su parte, al momento de descorrer el traslado de la presente solicitud, el municipio de Toca allegó material fotográfico del bien objeto de la presente acción popular (fs. 22-23), en las que se observa que el lugar ha sido intervenido, con la instalación de unos listones y vallas para hacer un cerramiento del sitio, así como cintas de seguridad (peligro no pase), para impedir el tránsito de personas en los andenes contiguos a la Casa de la Cultura. Adicionalmente, afirmó que posteriormente se ubicarán anuncios informativos, en los que se alertará a la población del peligro de la edificación y las restricciones de movilidad.

Así, de los elementos probatorios suministrados por el municipio de Toca se advierte que la entidad accionada ha adelantado acciones preventivas a fin de mitigar el peligro que implica circular en las zonas aledañas al inmueble, dadas las condiciones del mismo, no obstante, el Juzgado considera necesario la complementación de las medidas adoptadas, por lo cual el municipio, si aún no lo hubiere hecho, deberá instalar vallas en un lugar visible en las que se alerte del riesgo que implica el tránsito por ese sector. Asimismo, deberá mantener el cerramiento de la Casa, hasta tanto se defina el nivel de afectación estructural de la edificación y se ejecuten las operaciones correctivas correspondientes.

Como el municipio instaló las barreras que interrumpen el tránsito de personas en el lugar, el Despacho no insistirá en la orden pretendida en la cautela relacionada como la cesación inmediata de circulación de personas en el sector, al acreditarse por parte de la entidad el cumplimiento de dicha medida.

Por otra parte, se debe reiterar que no existe prueba que demuestre la necesidad de ordenar como medida cautelar, la realización de los estudios de patología estructural a efecto de establecer la naturaleza del daño a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, porque a criterio del Juzgado dicho estudio constituye una prueba que se pretende hacer valer, y no una medida preventiva como tal que aminore el riesgo aludido.

Finalmente, tampoco hay lugar a ordenar que el accionado preste caución, dado que no prosperaron la totalidad de las medidas cautelares solicitadas por el actor, y el municipio de Toca ha mostrado el avance o desarrollo de ciertas actuaciones tendientes a velar por los derechos colectivos invocados, al adelantar acciones preventivas como el cerramiento del sitio.

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

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Negar las medidas cautelares solicitadas por el accionante consistentes en: i) ordenar al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos realizar los estudios de patología estructural a efecto de establecer la naturaleza del daño, el nivel de afectación de la edificación y las medidas a tomar, ii) ordenar la cesación inmediata de circulación de personas en el lugar, dado el peligro que representa la construcción, hasta tanto se obtengan los resultados del estudio de patología estructural y iii) obligar al accionado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de las medidas antes referidas.

**SEGUNDO:** Decretar como medida cautelar la siguiente:

Ordenar al municipio de Toca, a través de su Representante legal o quien haga sus veces, en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta providencia, si aún no lo hubiere hecho, instalar una valla en un lugar visible en la que se indique el riesgo de transitar por el sector en el que se ubica la Casa de la Cultura. Asimismo, deberá mantener el cerramiento del inmueble objeto de esta acción, hasta tanto se defina el nivel de afectación estructural de la edificación y se ejecuten las operaciones correctivas correspondientes.

**TERCERO:** Una vez vencido el término otorgado en el ordinal anterior, el municipio de Toca deberá allegar los soportes que acrediten el cumplimiento de la medida decretada en esta providencia.

**CUARTO:** Reconocer personería al abogado Geovanni Alfredo Montañez Pérez, identificado con la C.C. 79.565.975 y T.P. 88891 del C.S. de la J., como

apoderado del municipio de Toca, en los términos y para los efectos del memorial poder obrante en el expediente.

**Notifíquese y cúmplase**

*Ángela María Jojoa Velásquez*  
**ÁNGELA MARÍA JOJOA VELÁSQUEZ**  
Juez

<sup>6</sup>ps

<p><b>JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA</b></p> <p><b>NOTIFICACIÓN POR ESTADO</b></p> <p>LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE NOTIFICA POR ESTADO ELECTRÓNICO</p> <p>N° <u>53</u> De Hoy <u>28 de octubre de 2019</u> A LAS 8:00 a.m.</p> <p><i>Ferney Mauricio Díaz Hernández</i> <b>FERNEY MAURICIO DÍAZ HERNÁNDEZ</b> SECRETARIO</p>
---

" Esta providencia fue notificada en estado electrónico el 28 de octubre de 2019 en la página web www.munipal.gov.co.  
Ferney Mauricio Díaz Hernández- Secretario