

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
DE MANIZALES

Manizales, nueve (09) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

A.I.291

<b>RADICACIÓN:</b>	17001 33 39 005 2023 00040 00
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS <sup>1</sup>
<b>ACCIONANTE:</b>	JAKELINE MARÍA CATAÑO CASTRO
<b>ACCIONADO:</b>	-MUNICIPIO DE SUPÍA, CALDAS. -EL SEÑOR LEÓN DARÍO CARDONA VÁSQUEZ -LA SOCIEDAD AVOFRUIT S.A.S
<b>ESTADO:</b>	N°040 del 10 de marzo de 2023

## 1. ASUNTO

Procede el Despacho a decidir sobre la solicitud de medida cautelar formulada por la parte accionante.

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1. SINOPSIS DE LA DEMANDA.

Se recuerda que la señora JAKELINE MARÍA CATAÑO CASTRO, a través de apoderado, promovió la presente acción popular, relatando que, su padre DARÍO DE JESÚS CATAÑO RAMÍREZ es el propietario del predio *LA PESEBRERA*, identificado con matrícula inmobiliaria No. 115-21183, ubicado en el municipio de Supía (Caldas), en el cual se ejerce la actividad de económica industrial de siembra, cultivo y comercialización de caña de azúcar, y del cual se producen productos típicos de la misma como el blanqueado, la panela, etc., y, además, conforme a los mapas y certificación emitida por parte de la Secretaría de Planeación, Obras Públicas y Desarrollo Económico del municipio, se encuentra ubicado en zona urbana.

<sup>1</sup> ACCIÓN POPULAR SEGÚN LA LEY 472 DE 1998.

También aludió que, en el mismo sector, se encuentra ubicado el predio del señor LEÓN DARÍO CARDONA VELÁSQUEZ, identificado con matrícula inmobiliaria No. 115-3880, y en el cual la sociedad AVOFRUIT S.A.S., ejerce su objeto social – actividad comercial, el cual está directamente relacionado con las actividades agrícolas, realizándose una serie de en dicho lote, que cuenta con un establecimiento de comercio que debe de cumplir con normas urbanísticas.

Se hizo alusión en la demanda que, en dicho predio, el señor DARÍO DE JESÚS CATAÑO RAMÍREZ y los vecinos del sector habían transitado durante aproximadamente 40 años en vehículos tipo carro y motocicleta, debido a que los mismos se encuentran totalmente incomunicados de la vía pública, lo que se vio interrumpido hace aproximadamente 3 años desde la instalación y desarrollo de la actividad productiva industrial por parte de la sociedad AVOFRUIT S.A.S., la cual realizó la construcción de una serie de estructuras, montajes y restricciones necesarias para la ejecución de su objeto social.

Que debido a ello, y a la gran necesidad de los habitantes del sector, el señor LEÓN DARÍO CARDONA VÁSQUEZ destinó una franja de terreno de su propiedad para permitir el paso de los habitantes del sector, sin embargo, por distintos inconvenientes, este señor presentó querrela policiva en la Inspección de Policía del municipio de Supía, por perturbación a la posesión en contra de los señores DARÍO DE JESÚS CATAÑO RAMÍREZ y ÁLVARO DE JESÚS ACEVEDO QUINTERO, actuación que tuvo como radicado ATPM2021-032, y culminó con la orden de cierre total de la franja de terreno en la que transitaban los habitantes de dicho sector.

Conforme a lo narrado, se deprecó que, se declare que el Municipio de Supía, Caldas, el señor León Darío Cardona Vásquez y la sociedad AVOFRUIT S.A.S., dada la negativa de protección al goce del espacio público y al desarrollo de proyectos urbanos respetando las disposiciones legales, en marco de la querrela policiva con radicado No. ATPM-2021-032, han vulnerado los derechos e intereses colectivos, que le asisten a la comunidad en general y en especial a los habitantes del sector del municipio de Supía, contenidos en los literales d y m del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

Por ende, pidió que se ordene a los mencionados según sus competencias, el cumplimiento y apertura de la cesión obligatoria gratuita con destino a vías locales y espacio público en general, que permita minimizar los riesgos enunciados, y a fin de procurar la protección de la vida, y en general, los derechos colectivos de la comunidad afectada. Además, que en lo sucesivo se abstengan de vulnerar los intereses colectivos que ahora se reclaman y por

circunstancia similares a las que ahora obligan la interposición de la presente acción.

Así mismo, se pidió como medida cautelar la APERTURA PROVISIONAL DE LA CESIÓN OBLIGATORIA GRATUITA CON DESTINO A VÍAS LOCALES, con el propósito de comunicar los predios de los habitantes del sector con la vía pública y de esta manera lograr la materialización de sus actividades productivas industriales, para las cuales el transporte y acceso a las vías es de fundamental importancia, logrando así la función social de la propiedad.

## 1.2. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR

### - AVOFRUIT S.A.S. (PDF.14)

A través de apoderada, solicitó al despacho no acoger la solicitud de la parte accionante sobre la medida cautelar, toda vez que esta es improcedente por los siguientes motivos:

*PRIMERO: Que de conformidad al artículo 58 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 669 y 756 del Código Civil el inmueble con folio de matrícula inmobiliaria número 115-3880 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riosucio – Caldas es propiedad privada, y su destinación no está orientada a la construcción de vías públicas, tal y como consta en su certificado de tradición y libertad.*

*SEGUNDO: Que la INSPECCIÓN DE POLICÍA DE SUPÍA – CALDAS, ordenó el cierre de la vía a la que LA ACCIONANTE hace referencia, al considerar que con esta situación no se vulneran derechos distintos al de la propiedad del señor LEÓN DARÍO CARDONA VÁSQUEZ sobre el inmueble antes citado.*

*TERCERO: Que las actividades que desarrolla AVOFRUIT S.A.S. en el inmueble con folio de matrícula inmobiliaria número 115-3880 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riosucio – Caldas, se encuentran en el marco de la legalidad y generan empleo y desarrollo para la comunidad del Municipio de Supía, sin poner en riesgo la vida e integridad de ningún individuo de la misma.*

Así mismo, dio cuenta que AVOFRUIT S.A.S. ha actuado de buena fe en referencia con la situación en cuestión, ya que no es competente para tomar la decisión de permitir el acceso de LA ACCIONANTE o a su padre al predio, toda vez que si lo hiciera podría estar incumpliendo el contrato de arrendamiento y la resolución de LA INSPECCIÓN DE POLICÍA DE SUPÍA descritos en los antecedentes.

## **-MUNICIPIO DE SUPÍA . (PDF.18)**

En su escrito de oposición a la medida cautelar, refirió que, se determinó que no se podía hacer efectiva la cesión obligatoria gratuita reclamada, esto con relación a la inspección o visita ocular al predio del señor LEÓN DARÍO CARDONA VÁSQUEZ realizada por parte de funcionarios de la Secretaría de Planeación, Obras Públicas y Desarrollo Económico, esto a razón del que el predio no ha desarrollado proyectos urbanísticos o de parcelación, además de que el mismo se encuentra en zona de riesgo por inundación del río Supía.

## **2. CONSIDERACIONES**

El problema jurídico se contrae a determinar si es procedente conceder o no la medida cautelar solicitada por la parte actora.

### **3.1. MEDIDAS CAUTELARES EN EL MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS –ACCIÓN POPULAR.**

La ley 472 de 1998 estableció en sus artículos 17 y 25 la posibilidad de que el Juez de conocimiento de este tipo de asuntos emitiera órdenes de carácter provisional con el fin de prevenir un daño inminente o para hacer cesar el daño que se hubiere causado.

Así indican las mentadas disposiciones:

*“ARTÍCULO 17. FACILIDADES PARA PROMOVER LAS ACCIONES POPULARES. El interesado podrá acudir ante el Personero Distrital o Municipal, o a la Defensoría del Pueblo para que se le colabore en la elaboración de su demanda o petición, así como en los eventos de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir. (...)*

*En desarrollo del principio de la 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 irremediabiles 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 medias 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.”

(Líneas y negrillas son del Juzgado).

Se extrae de las disposiciones reproducidas que el juez constitucional está habilitado para adoptar medidas cautelares no solo para impedir el acaecimiento de algún perjuicio irremediable e irreparable, sino también para ponerle freno a hechos generadores de amenaza o transgresión de los plurimentados derechos e intereses colectivos.

Ahora bien, la Ley 1437 de 2011 en su artículo 229 (parágrafo) dispuso que en aquellos procesos en que se tenga por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, las medidas cautelares que allí se soliciten han de regirse por lo dispuesto en dicho compendio normativo.

En cuanto a la armonización normativa que sobre medidas cautelares prevén las Leyes 472/98 (art. 25) y 1437/11 (arts. 229 y ss.) para procesos como el presente, ha pregonado el Consejo de Estado<sup>2</sup>:

(...)

*“...Ahora bien, a partir de la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), las medidas cautelares en acción popular no se circunscriben únicamente a las reglas que al respecto consagró la Ley 472, sino que, de conformidad con el párrafo del artículo 229 ibídem, también se rigen por lo dispuesto en el capítulo XI ejusdem<sup>3</sup>.*

*Al respecto, la Sala recuerda que la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-284 de 2014, se pronunció sobre la constitucionalidad del párrafo del artículo 229 antes mencionado. El máximo tribunal constitucional declaró la exequibilidad de dicha norma en lo relativo a la aplicación del capítulo XI en sede de acción popular (...)*

(...)

*Así pues, la Corte Constitucional, mediante providencia que tiene efecto de cosa juzgada constitucional, declaró ajustada al ordenamiento superior la norma de rango legal que permite la aplicación dentro de los procesos que persigan la defensa y protección de derechos e intereses colectivos, de las reglas que la Ley 1437 establece en relación con las medidas cautelares. Esto significa que quedó zanjada la discusión respecto de la aparente contradicción entre la finalidad de las acciones populares (defensa de los derechos colectivos) y lo riguroso del CPACA en cuanto al régimen de las medidas cautelares.*

*Desde luego, la regulación de las medidas cautelares dentro de los procesos de acción popular a partir de dos leyes distintas pudo, en principio, generar dudas respecto a si las reglas establecidas en el CPACA derogaron tácitamente la regulación que sobre esta materia había incorporado la Ley 472; sin embargo, en atención a la decisión constitucional antes transcrita y, además, en virtud de la*

---

<sup>2</sup> Sección Primera, providencia del 13 de julio de 2017, Rad. 15001-23-33-000-2014-00223-01(AP)A, C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>3</sup> Cita de cita: El artículo 229 del CPACA establece: “En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. **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 del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se registrarán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.**”

aplicación de un criterio de interpretación sistemático, la Sala advierte que las reglas de la ley especial (472 de 1998) y de la ley general (1437 de 2011) deben aplicarse de manera armónica y complementaria, tal y como esta Sección lo sostuvo en el auto de 26 de abril de 2013<sup>4</sup>:

***“Considera la Sala que las disposiciones contenidas en el capítulo XI del CPACA sobre medidas cautelares, deben ser interpretadas de manera armónica con la Ley 472 de 1998, pues en algunos casos aquellas nomas resultan ser menos garantistas en tratándose de la protección de derechos colectivos.***

*Tal es caso del tipo de medidas cautelares que un juez puede decretar en el curso de la acción popular:*

*El artículo 25 de la Ley 472 de 1998, faculta al juez constitucional para que decrete **las medidas previas que estime pertinentes** para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado y en particular, puede 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;*

*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...”*

*De lo anterior, se advierte que la precitada Ley le otorga amplias facultades al juez constitucional para que decrete cualquier medida cautelar que estime pertinente, en aras de salvaguardar los derechos colectivos, de suerte que el listado de medidas contenidas en el artículo 25 es meramente enunciativo y no taxativo. Así lo ha precisado la Sección Primera Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos, los cuales se citan a continuación:*

---

<sup>4</sup> Cita de cita: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 26 de abril de 2013, Radicación 05001-23-33-000-2012-00614-01(AP), Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

*“En armonía con dicha disposición, el artículo 25 de la citada ley, prevé 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.*

*En particular, conforme a esta norma, podrá decretar las siguientes: (...) El decreto de una de tales medidas, o de otras distintas a éstas pero que resulten procedentes para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se hubiere causado a aquellos, debe soportarse lógicamente en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de tales circunstancias; es precisamente la existencia de tales elementos de juicio lo que permitirá motivar debidamente la decisión del juez cuando disponga una medida cautelar para la protección de tales derechos.” (Exp. núm. 2003-00201, Consejero Ponente Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta)*

*“Por su parte, el artículo 17 ibídem, preceptúa que en desarrollo del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez tendrá la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables o irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos colectivos.*

*A su turno, el artículo 25 de la ley comentada, dispone 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; en esta norma se establecen algunas de las medidas que pueden ordenarse en ese sentido.” (Exp. núm. 2005-01115, Consejero Ponente Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta) (Se resalta fuera del texto)*

*Por el contrario, el listado de medidas cautelares contenido en el artículo 230 del CPACA, es taxativo, es decir que cuando se trata de acciones populares y de tutela, restringe las facultades del juez constitucional. (...) Visto lo anterior, se advierte que la Ley 472 de 1998 le otorga amplias facultades al Juez Popular para que decrete cualquier medida cautelar para salvaguardar un derecho colectivo, lo cual no ocurre con el artículo 230 del CPACA, el cual limita el accionar del juez constitucional, únicamente a las medidas taxativamente consagradas, de suerte que, dicha norma resulta ser restrictiva y retrocede el camino avanzado en materia de protección de derechos colectivos, razón por la cual, la Sala, en aras de armonizar la aplicación de las normas en mención, entiende que el Juez popular sigue*

estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las contempladas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 de 1998 y del CPACA, respectivamente.

(...)

*Por lo demás, considera la Sala que las otras disposiciones de la Ley 1437 de 2011, no amenazan las garantías ya otorgadas por la Constitución y la Ley 472 de 1998 para la protección de los derechos colectivos, razón por la que se pueden aplicar en su totalidad”* (Negrillas fuera de texto). (Subrayas son del Juzgado. Negrillas son originales de la cita).

(...)

Dado que esta figura busca la actuación coercitiva o prohibitiva del Juez Contencioso Administrativo, previo a una decisión definitiva dentro del proceso respectivo, resulta necesario evidenciar la fundamentación jurídica razonable de la demanda, la titularidad del derecho, los efectos de la medida solicitada frente a los posibles perjuicios y la ejecución de la eventual sentencia.

Al respecto el H. Consejo de Estado<sup>5</sup> expuso:

*“(...) [L]a Sala procede a revisar si en el caso concreto se encuentran acreditados los requisitos para el decreto de la medida cautelar, los cuales han sido delimitados por la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia de 17 de marzo de 2015, de la siguiente manera:*

*“[...] La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el **fumus boni iuris y periculum in mora**. El **primero**, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, **la posible existencia de un derecho**. El **segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho** [...]” (se destaca).*

*Aunado a los anteriores requisitos, se hace indispensable el estudio de la necesidad de adopción de la medida, lo que ha sido entendido por la*

---

<sup>5</sup> Sección Primera, providencia del treinta (30) de junio de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 13001-23-31-000-2010-00877-01(AP); C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.

*doctrina como que la misma “[...] sirva de acuerdo a la particularidad del proceso, que resulte útil para el caso concreto [...]”<sup>6</sup>*

(...)” (Subrayas se agregan).

### 3.2. CASO CONCRETO.

Cabe precisar que, conforme a lo allegado al trámite hasta ahora, no se puede concluir que la comunidad de Supía se encuentre afectada con la falta de apertura de la vía, tal y como se ha reclamado, más allá de la parte actora que cuenta con su predio contiguo.

En tal orden, en cuanto a la **necesidad** que exige la disposición normativa para decretar la medida cautelar, encuentra el Juzgado que la misma no está esclarecida, pues no se acreditó por parte de la actora popular la necesidad para el interés público de dicho decreto.

De igual se insiste, no está acreditado una ocurrencia de un perjuicio irremediable, o que lo pretendido en la presente acción constitucional sería inane con la eventual sentencia que se llegue a dictar.

Máxime, atendiendo el sector en el cual se reclama la apertura de la vía, que se encuentra en zona de riesgo por inundación del río Supía, por lo que tampoco se aprecia una medida razonable en pro de los intereses de la colectividad, atendiendo el peligro que ello acarrearía.

En este orden, se concluye que la accionante en modo alguno acreditó que los derechos cuya protección reclama se encuentren en estado de *inminente afectación, al punto que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable.*

En este orden, no está acreditado para el Despacho, que sería más gravoso para la colectividad abstenerse del decreto de la medida cautelar que acceder a lo solicitado, ni se tiene claro una ocurrencia de un perjuicio irremediable, o que lo pretendido en la presente acción constitucional sería inane con la eventual sentencia que se llegue a dictar, siendo necesario adoptar una determinación como la anhelada, luego de concluido el debate respectivo.

---

<sup>6</sup> Cita de cita: Las Facultades del Juez en el Código General del Proceso- Jorge Forero Silva. Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

Por tal razón, la solicitud de medida cautelar habrá de ser resuelta desfavorablemente.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales,

### RESUELVE

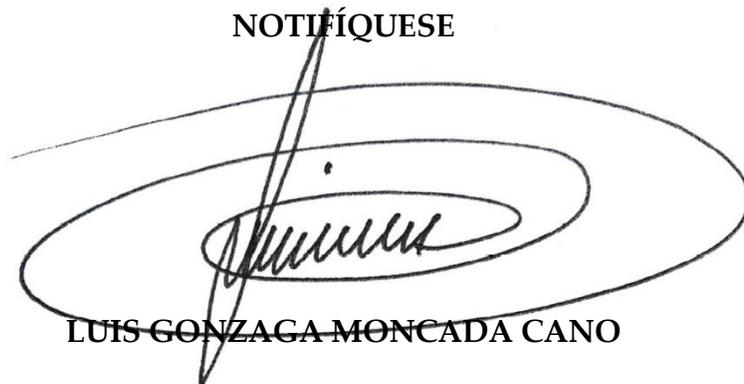
**PRIMERO:** NIÉGANSE la solicitud de medida cautelar formulada por la actora popular.

**SEGUNDO:** SE RECONOCE personería para actuar en nombre y representación de AVOFRUIT S.A.S., a la abogada MARGARITA MARIA RAMIREZ MONTOYA identificada con la cédula de ciudadanía número 1.040.182.581, y con Tarjeta Profesional N° 293.943 del C. S de la J; en los términos y para los fines del poder conferido (PDF14. Pág. 15 ED).

**TERCERO:** SE RECONOCE personería para actuar en nombre y representación del Municipio de Supía, Caldas, a la abogada LAURA MARÍA ALZATE OCAMPO identificada con la cédula de ciudadanía número 1.053.822.595, y con Tarjeta Profesional N° 264.292 del C. S de la J; en los términos y para los fines del poder conferido (PDF22).

De conformidad con la Circular No. PCSJC19-18 de 9 de julio de 2019, suscrita por presidente del Consejo Superior de la Judicatura, se deja constancia que verificada la página web de antecedentes disciplinarios de los apoderados intervinientes, no registran sanción que impidan el ejercicio de la profesión.

NOTIFÍQUESE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Luis Gonzaga Moncada Cano', is written over a large, hand-drawn oval. The signature is somewhat stylized and overlaps the oval.

LUIS GONZAGA MONCADA CANO

JUEZ

