



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
**JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**  
Medellín, catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015)

Medio de control	Acción Popular
Demandante	Jobany Alonso Villegas Giraldo
Demandado	Municipio de Medellín, Empresas Públicas de Medellín - EPM, Empresas Varias de Medellín -EMVARIAS- y Renting Colombia S.A.
Radicado	050013333026 <b>2014 - 001752 00</b>
Instancia	Primera
Asunto	Niega medida cautelar, ordena notificación a la Contraloría General de Medellín y reconoce personería para actuar
Auto interlocutorio	313

### DE LA MEDIDA CAUTELAR

La apoderada judicial de la parte demandante solicita al juzgado que, de oficio, decrete las medidas cautelares que ha bien tenga dentro del proceso de la referencia; su petición la fundamenta en el artículo 229<sup>1</sup> de la Ley 1437 y en una decisión del Consejo de Estado que señala:

"(...) De esta manera, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine quanon que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales con la solicitud. Entonces ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la trasgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1º) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.

El Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) establecía que esta medida estaba sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como fundamento de la solicitud de suspensión fuera manifiesta y apreciada por confrontación directa con el acto demandado, de esa manera, se impedía que el Juez pudiera realizar un estudio profundo del caso, pues la trasgresión debía ser ostensible y como tal, no podía implicar esfuerzo analítico alguno.

<sup>1</sup> 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.



Al respecto cabe resaltar que la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y estudiar las pruebas allegadas con la solicitud<sup>2</sup>.

Con fundamento en lo anterior, concluye, que si el juez de la causa, a petición de parte —salvo aquellos asuntos en los cuales las medidas cautelares puedan decretarse de oficio— encuentra que existe violación de la ley, podrá hacer efectiva la tutela judicial mediante la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, sin necesidad de esperar hasta la finalización del proceso.

Es por ello que solicita se disponga de la suspensión de los actos administrativos por los cuales se realizó la adjudicación y la celebración del contrato de renting, suscrito con Renting Bancolombia para el suministro por alquiler de los vehículos recolectores de basuras de EMVARIAS; o por lo menos se limite el contrato renting, en el sentido de impedir la adquisición de vehículos recolectores de basuras en una cantidad superior al diez por ciento (10%) del total de la flota.

### **CONSIDERACIONES**

1. El artículo 88 de la Constitución Política estableció, dentro de los derechos con protección especial, los denominados derechos colectivos, en los que cita el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza.

Ahora bien, la doctrina y la jurisprudencia coinciden en sostener que la enumeración de los derechos colectivos, contenida en el artículo 88 de la Constitución Política, tiene un carácter enunciativo y no taxativo, pues es posible que coexistan otros intereses o derechos de igual connotación en otras normas del ordenamiento jurídico.

La misma norma constitucional previó o diseñó el mecanismo judicial pertinente para la protección de los derechos colectivos, también denominados intereses difusos, dado la titularidad que sobre los mismos ostenta todo el conglomerado social, dejando en el legislador la competencia para el desarrollo del mecanismo de orden legal, el cual se materializó en la expedición de la Ley 472 de 1998, cuerpo normativo en el cual se consignó el procedimiento judicial a aplicar en el trámite de las acciones populares.

---

<sup>2</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, consejero ponente (e): Hernán Andrade Rincón, 17 de marzo de 2015, proceso: 110010326000201400101 00 (51.754), actor: Luis Alfonso Arias García, demandado: Agencia Nacional de Minería, referencia: solicitud de suspensión provisional.



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

---

En esta norma legal, se definió a las acciones populares como el medio procesal, establecido para la protección de los derechos e intereses colectivos, la cual 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", según el artículo 2º de la Ley 472 de 1998.

De igual forma, a tono con estas expectativas procesales que la Ley 472 de 1998 busca satisfacer, se previó los instrumentos que apuntan a materializar, en forma eficaz, la protección reforzada que el constituyente le impartió a los derechos colectivos.

En orden a lo anterior, se estableció la posibilidad de que el juez de oficio o a petición de parte, decrete las medidas cautelares que estime pertinentes, facultad de la que puede hacer uso antes de la notificación del auto admisorio de la acción popular o en cualquier estado del proceso, para evitar o prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado, esto es, medidas de orden preventivas o conservativas, sin que ello implique prejuzgamiento.

Al respecto, el artículo 25 de la Ley 472 de 1998 establece:

**"ART. 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; y
- 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.

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

PAR 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 o la comunidad amenazada, a costa del demandado”.

Luego, con la expedición de la Ley 1437 de 2011, el legislador determinó:

**“ART 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES.** 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.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

**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 regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

**“ART 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

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.” (El aparte tachado fue declarado inexecutable, sentencia C-284 de 2014, Corte Constitucional).

2. En el caso concreto, el actor popular invoca la vulneración de los derechos e



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
**JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**

---

intereses colectivos relacionados con la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, la defensa a la seguridad y la salubridad pública, la defensa al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, defensa a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

Sin embargo, el despacho considera que no es posible ordenar, como medida previa, la suspensión provisional de los actos administrativos por medio de los cuales se realizó la adjudicación y la celebración del contrato de renting, suscrito con Renting Bancolombia, para el suministro por alquiler de los vehículos, toda vez que en esta etapa del trámite no se advierte de manera flagrante, que se afecte el patrimonio público de la entidad o le ocasione un perjuicio inminente, que amerite la suspensión de sus efectos.

La suspensión provisional, como medida excepcional que es, requiere del juez certeza sobre la ocurrencia del perjuicio irremediable, la urgencia e inmediatez de la medida, además de la contradicción directa de la norma que se acusa con el ordenamiento constitucional y legal y en el caso, que dicha contradicción redunde en abierta vulneración o peligro inminente, para derechos de rango colectivo, situación que deber ser advertida de un análisis simple, que no implique profundas lucubraciones interpretativas, estudio reservado para el momento de emitir decisión de fondo, que finiquite la instancia, lo que no se evidencia en este caso, de ahí que sea imprescindible un amplio debate probatorio a fin de establecer a cuál de las partes trabadas en la litis le asiste la razón, si se tiene en cuenta además, la presunción de legalidad con que cuentan las actuaciones de las cuales se solicitan su suspensión.

Se repite, para definir si se está causando un perjuicio que amenace los derechos e intereses colectivos invocados, es necesario efectuar un amplio análisis en torno a las normas que se invocan como trasgredidas, y del material probatorio que se aporte al proceso, no solo del allegado por la parte demandante, sino del de los demandados, además de las pruebas que de oficio considere el juzgado necesarias para la verificación y certeza de los hechos; labor que sólo puede lograrse al momento de definir el conflicto vistas las posiciones de una y otra parte.

Si bien, la demanda se encuentra acompañada de prueba documental, esta por sí sola no logra desvirtuar la presunción de legalidad del contrato de renting. Así las cosas y en mérito de lo expuesto, se negará la medida cautelar solicitada, no sin antes advertir que si en etapa posterior, el juez la considera necesaria, así se procederá.

Por último, el despacho advierte que en el auto admisorio de la demanda se ordenó la vinculación de la Contraloría General de Medellín; sin embargo, no se observa constancia expedida por la secretaría del juzgado, en la que conste la debida



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
**JUZGADO VEINTISEÍS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**

---

comunicación de dicha entidad, por lo cual, se ordenará que de forma inmediata se proceda de conformidad.

También se reconocerá personería para actuar a los apoderados de la sociedad Renting Colombia S.A., del municipio de Medellín, de las Empresas Públicas de Medellín E.S.P., de las Empresas Varias de Medellín S.A. y del demandante.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTISEÍS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

**RESUELVE**

**PRIMERO:** Negar el decretó de las medidas cautelares solicitadas por la parte actora, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Advierte el despacho que, en auto admisorio de la demanda, se ordenó la vinculación de la Contraloría General de Medellín; sin embargo no se observa constancia expedida por la secretaría del juzgado, en la que conste la debida comunicación de dicha entidad, por lo cual, se ordena que de forma inmediata se proceda de conformidad.

**TERCERO:** Se reconoce personería al abogado Oscar David Gómez Pineda, identificado con tarjeta profesional número 98.783, para que represente a la sociedad Renting Colombia S.A. en los términos del poder que le fue conferido.

**CUARTO:** Se admite la renuncia que del poder hace el abogado Jorge Eduardo Fonseca Echeverri y se reconoce personería a la abogada Luz Ángela Aldaña Bolaño, identificada con tarjeta profesional número 167.005, en los términos del poder que le otorga el demandante Jobany Alonso Villegas Giraldo.

**QUINTO:** Se reconoce personería al abogado Luis Fernando Restrepo Rivas, identificado con tarjeta profesional número 80.049, para que represente al municipio de Medellín en los términos del poder que le fue conferido.

**SEXTO:** Se reconoce personería al abogado Luis Ferney Agudelo Metaute, identificado con tarjeta profesional número 99.560, para que represente a Empresas Públicas de Medellín E.S.P. en los términos del poder general que le fue conferido.

**SÉPTIMO:** Se reconoce personería a la abogada Constanza Zuluaga Santamaría, identificada con tarjeta profesional número 97.990, para que represente a



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
**JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**

Empresas Varias de Medellín S.A., en los términos del poder general que le fue conferido.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**SAÚL MARTÍNEZ SALAS**

**JUEZ**

<p>NOTIFICACIÓN POR ESTADO JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN</p> <p>CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADO No. ____ el auto anterior.</p> <p>Medellín, <del>10</del> <b>15 MAY 2015</b> a las 8 a.m.</p> <p> Joanna María Gómez Bedoya Secretaria</p>
---