



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL CÚCUTA – NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, veinte (20) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Ref. Auto No. 00634 - O
M. de C. Protección de derechos e intereses colectivos
Rdo. No. 54001-33-33-003- 2019-00029-00
Actor: Luis Alonso Carrillo Suarez y otros
Demandado: Municipio de Los Patios
Vinculados: Notaria Quinta del Circulo Notarial de Cúcuta y otros

1. OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO.

Decidir sobre las medidas cautelares solicitadas por el señor HOLGER VANEGAS PLATA y la agencia fiscal.

2. DE LAS SOLICITUDES PRESENTADAS.

2.1 Por el señor HOLGER VANEGAS PLATA.¹

Indica al Despacho, que presuntamente el proceso liquidatorio radicado No. 2008-00238 que se adelanta en el Juzgado Civil del Circuito de Los patios ha culminado, proceso dentro del cual se han incluido como activos o patrimonio inmuebles la ficticia MANZANA Q de la Urbanización Bellavista, producto de desenglobe, segregación o subdivisión para entregar un lote a cada uno de los acreedores dentro del precitado proceso liquidatorio; circunstancia que ante la aparente inactividad del municipio de Los Patios, materializa la amenaza a los derechos e intereses colectivos de la comunidad del barrio Bellavista, en lo que respecta a la “ZONA VERDE A”, no obstante aparecer acreditado que dichas áreas son bienes de uso público, por tanto inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Afirma que así las cosas, el proceso liquidatorio 2008-00238 del Juzgado Civil del Circuito de Los Patios produce o producirá un perjuicio a los derechos colectivos de la comunidad de la urbanización de Bellavista al perder un bien de uso público, ante los acreedores de la señora BERANGELA RAMOS DE MENDOZA, quien no debió declarar como “MANZANA Q”, el área de cesión que, por lo mismo, ya no era suya.

Sostiene, que dadas las situaciones presentadas con posterioridad a la interposición de las pretensiones originales, solicita al Despacho incluir las siguientes medidas de protección de los derechos e intereses colectivos involucrados, como Medidas Previas, mientras dure el trámite de la acción, y posteriormente, como decisiones de fondo:

“PRIMERA. Ordenar al MUNICIPIO DE LOS PATIOS, representado por el Alcalde Municipal, como medida previa y en decisión de fondo de protección de nuestros derechos e intereses colectivos: Que se abstenga de manera perentoria e indefinida de autorizar licencias de construcción, englobe, desagregación, desenglobe y/o cualquier otra actuación que signifique actos de edificación o disposición particular sobre el (los) inmueble(s) que se identifiquen ubicados en el área pública verde y/o de cesión a proteger – ZONA VERDE A o la ficta MANZANA Q de la Urbanización Bellavista de Los Patios -. En caso de que se haya otorgado licencia, registro o permiso de alguna clase, o ello se

¹ PDF # 45 del expediente digital.

produzca mientras culmina el trámite de la presente acción, que se sirva informar, revocar, ordenar demoler y/o iniciar con total diligencia y dedicación revocatoria del respectivo acto administrativo ante el Contencioso Administrativo, de ser necesario;

SEGUNDA. Ordenar a la Oficina de Instrumentos Públicos de Cúcuta – Superintendencia de Notariado y Registro, como medida cautelar y como decisión definitiva de protección de los derechos e intereses colectivos: Que se haga cancelación, se haga anotación de la presente acción y se abstenga de hacer nuevas anotaciones que impliquen disposición o gravamen de particular alguno sobre el (los) inmueble(s) que se identifiquen ubicados en el área pública verde y/o de cesión a proteger – ZONA VERDE A y la ilegítima MANZANA Q de la Urbanización Bellavista de Los Patios-. En subsidio de ello y/o en caso de que ya se hayan hecho anotaciones, o ello se produzca mientras culmina el trámite de la presente acción, que se haga anotación de la presente acción, se sirva informar de los actos anotados e inicie con total diligencia y dedicación revocatoria del respectivo acto administrativo, directamente o mediante acción judicial, con base en el deber de proteger los derechos colectivos involucrados allí;

TERCERA. Ordenar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-, como medida cautelar y como decisión definitiva de protección de los derechos e intereses colectivos: Que se abstenga de hacer registro o autorización catastral de actos de englobe, desenglobe o segregación o cualquier otro que implique disposición o modificación por parte de particulares en la carta catastral del (de los) inmueble(s) que se identifiquen ubicados en el área a proteger – ZONA VERDE A y la espuria MANZANA Q de la Urbanización Bellavista de Los Patios -. En caso de que ya se hayan hecho modificaciones que impliquen disposición particular, o ello se produzca mientras culmina el trámite de la presente acción, que se sirva informar, cancelar las mismas y/o iniciar con total diligencia y dedicación revocatoria del respectivo acto administrativo, directamente o ante el Contencioso Administrativo, con base en el deber de proteger los derechos colectivos involucrados allí;

CUARTA. A los demás accionados, **se ordene de manera previa** a la decisión de fondo y dentro de la misma, a obrar de conformidad con la protección debida de áreas de cesión o áreas verdes, según lo solicitado en la demanda o acción a que se coadyuva. Y, en caso de que hayan permitido en el transcurso de este proceso actos de disposición particular, que hagan en cuanto esté dentro de sus competencias para retrotraer la situación al estado original legal de las áreas a proteger; y,

QUINTA. Las que extra y ultra petita estime el Despacho procedentes adoptar, dada la naturaleza de la acción que nos ocupa y que se identifiquen en el trámite del proceso y resulten útil para la protección de intereses y derechos colectivos de la ciudadanía de la urbanización Bellavista de Los Patios en el asunto.”

2.2 Por parte de la Procuradora 98 Judicial I Para Asuntos Administrativos de Cúcuta.²

La doctora YAJAIRA PADILLA GONZÁLEZ, agente del Ministerio Público asignada a este Despacho, manifiesta que teniendo conocimiento de la solicitud de coadyuvancia presentada por el señor HOLGER VANEGAS PLATA, donde pone en conocimiento que ya culminó el proceso de Liquidación Obligatoria, radicado 2018-0238 que se tramitaba en el Juzgado Civil del Circuito de los Patios, aunado a las pruebas que este aporta como lo son, el estudio de títulos de inmueble distinguido con el folio de matrícula inmobiliaria 260-986 de Cúcuta, elaborado por el abogado JAIRO ALBERTO CUY MARTINEZ; y, el informe técnico de localización ZONA VERDE A – MANZANA Q, realizado por Ingeniero Catastral y geodesta ALBERTO VARELA ESCOBAR y que fue solicitado por la Junta de Acción Comunal de la Urbanización Bellavista del Municipio de los Patios, dicha agencia “**considera**

² PDF # 02 del cuaderno de medida cautelar.

urgente", a fin de evitar perjuicios irremediables, que se estudie la viabilidad de dictar medidas cautelares, tendientes a evitar cualquier construcción en el área denominada Zona verde A- Manzana Q; estimando así mismo como viable que se disponga que por parte de la Oficina de Instrumentos Públicos no se registre ningún desenglobe, que afecte la zona que se encuentra en discusión hasta tanto se resuelva de fondo el medio de control de la referencia.

La anterior solicitud la fundamenta en el artículo 25 de la Ley 472, el cual le otorga la facultad al Juez constitucional para que, de oficio o a petición de parte, adopte las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.

Igualmente, enlista de manera enunciativa las medidas cautelares que se podrían decretar por parte de la Judicatura, como sería:

- ✓ *Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;*
- ✓ *Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado; y,*
- ✓ *Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas.*

Sostiene adicionalmente, que la Ley 1437 de 2011 (CPACA) en su artículo 229 dispuso que las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos colectivos, se regirán por lo dispuesto en el Capítulo XI ibídem.

Acota, que conforme lo ha señalado por el Honorable Consejo de Estado³, ambas disposiciones deben ser interpretadas de manera armónica, precisando que se debe entender que el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las previstas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 de 1998 y del CPACA, respectivamente.

3 CONSIDERACIONES PARA RESOLVER.

En armonía con la importancia que la Constitución Política ha otorgado a los derechos colectivos susceptibles de amparo por vía de acción popular, de conformidad con la encomienda de protección efectuada por el artículo 89 constitucional, la Ley 472 confirió **especial relevancia a la protección anticipada o cautelar en esta materia.**

Así, en orden a reforzar la garantía jurisdiccional de estos derechos, el legislador definió un robusto sistema de salvaguarda previa, que busca dotar al juez de los poderes suficientes para asegurar una mayor y más eficaz tutela judicial efectiva. Con esta finalidad, y a la vista de los consabidos problemas de congestión y mora judicial que asedian al aparato judicial en Colombia, la ley autoriza al juez constitucional la adopción de medidas preventivas, protectoras, correctivas o restitutorias adecuadas para encarar los problemas que se le presentan sin que deba esperar para ello al momento de la decisión final. Puede adoptarlas antes, cuando quiera que cuente con elementos de juicio suficientes para fundamentar la convicción que está frente a una amenaza o una afectación tal del derecho que **aguardar hasta el fallo supondría asumir el riesgo de configuración de un daño o afectación irreversible a los intereses litigados** (*periculum in mora*) y a

³ Consejo de Estado auto de fecha 13 de julio de 2017, radicado Expediente 2011-00011-01. Consejero ponente Guillermo Vargas Ayala

una reclamación con la seriedad y visos de legitimidad suficientes para respaldar una decisión anticipada (*fumus boni iuris*).⁴

Lo anterior, por cuanto, como bien lo ha señalado el Honorable Consejo de Estado, “*acorde con la finalidad protectora de los derechos e intereses colectivos de la Ley 472 de 1998, las medidas previas buscan hacer efectiva dicha protección, cuando de esperarse a la culminación del proceso, las medidas que se adopten en el fallo podrían resultar ineficaces, es decir, buscan conjurar de manera previa al fallo, un peligro o vulneración que se está presentando o que se percibe como de inminente ocurrencia y que no da tiempo a esperar por un fallo definitivo*”. Entonces, el objetivo pretendido con las medidas previas, es el de evitar que el daño se concrete o que de estarse produciendo, no se prolongue por un término mayor.”⁵

La facultad de adoptar estas medidas se encuentra regulada tanto en el inciso 3º del artículo 17, como en los artículos 25 y 26 de la Ley 472 de 1998. En la primera de estas disposiciones, en aras de garantizar la efectividad de los derechos colectivos (artículo 2º de la Constitución) y como desarrollo del principio de prevalencia del derecho sustancial (artículo 228 de la Constitución) se reconoce al juez de acción popular “*la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irreparables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos*”.

El núcleo de esta regulación se encuentra en los artículos 25 y 26 de la Ley 472 de 1998, en los cuales se prevé lo siguiente:

“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.

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

PARAGRAFO 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.”

“Artículo 26.- Oposición a las medidas cautelares. El auto que decrete las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de

⁴ En este sentido, véase, de la Sección Primera, los autos de 5 de febrero de 2015, Rad. No. 85001 23 33 000 2014 00218 01 (AP). C.P. Guillermo Vargas Ayala; y de 12 de noviembre de 2015, Rad. No. 15001 23 31 000 2012 0122 01 (AP). C.P. Guillermo Vargas Ayala.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 18 de julio de 2007, Rad. No. 08001-23-31-000-2005-03595-01(AP). C.P.: Ramiro Saavedra Becerra.

apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos:

- a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;
- b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público; y,
- c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.

Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas.”

En este orden de ideas, el régimen de protección anticipada establecido por el legislador en materia de acciones populares presenta las siguientes características:

- ✓ **Flexibilidad en cuanto a la oportunidad para su adopción**, toda vez que pueden ser decretadas antes de la notificación de la demanda o en cualquier estado del proceso;
- ✓ **Apertura en cuanto a la iniciativa** para su decreto, ya que pueden ser adoptadas de oficio o a petición de parte;
- ✓ **No taxatividad**, en tanto que se habilita a la autoridad judicial para adoptar las medidas que estime pertinentes y necesarias para proteger los derechos colectivos y se enmarquen en el bloque de legalidad que rige las decisiones del juez constitucional;
- ✓ **Cualificación del supuesto habilitante**, puesto que se exige prevenir un daño inminente o hacer cesar el ya causado, como forma de impedir la producción de perjuicios irremediables e irreparables;
- ✓ **Encerrar órdenes de cumplimiento inmediato**;
- ✓ Las medidas así adoptadas son susceptibles de impugnación vía recursos de reposición y de apelación;
- ✓ Los recursos se conceden en efecto devolutivo, por lo cual su interposición no suspende el cumplimiento de la medida ni el curso del proceso; y,
- ✓ **Oposición por razones legalmente establecidas**, pues en atención a la trascendencia de la protección previa y como forma de evitar recursos infundados el legislador reguló en el artículo 26 de la ley 472 los motivos en los cuales necesariamente debe fundarse la impugnación de las medidas decretadas.

De este modo, se tiene que además de regular lo relativo a la oportunidad, la iniciativa, el tipo de medidas por adoptar, sus fundamentos, los efectos y los recursos que proceden en su contra, la Ley 472 de 1998 revistió al Juez de acción popular de notables poderes para salvaguardar los derechos colectivos y garantizar su efectividad frente a daños actuales o contingentes mediante la facultad de adoptar antes del fallo las medidas previas que estime pertinentes siempre que ellas resulten necesarias para evitar afectaciones irreversibles a estos bienes jurídicos superiores (*periculum in mora*) y respondan a una reclamación lo suficientemente seria y fundada en un mínimo soporte probatorio cuyo análisis preliminar brinde sustento adecuado a las órdenes anticipadas que se van a impartir a quien aún no ha sido vencido en juicio (*fumus boni iuris*).

Por esta vía, se tiene, que al tiempo que se reconoce al juez poderes suficientes para cumplir su misión constitucional de resguardar la efectividad de estos derechos, se le fijan límites claros que apuntan tanto a precaver la arbitrariedad judicial, asegurando la legalidad, proporcionalidad y congruencia de la medida, como a amparar el equilibrio procesal que en virtud de la garantía del debido

proceso debe presidir la toma de una decisión anterior a la sentencia que pondrá fin a la causa.

De otra parte, el soporte legal del amparo cautelar en la jurisdicción contencioso administrativa se encuentra contemplado en el Capítulo XI del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que abarca desde el artículo 229 al 241 de dicho cuerpo normativo, gozando de una doble finalidad dicha protección cautelar; en primer lugar, garantizar de modo provisional, entre tanto se instruye el proceso, el respeto a la legalidad objetiva, y; en segundo, satisfacer el derecho fundamental subjetivo a la tutela judicial efectiva de los justiciables mediante la garantía de la efectividad de la decisión que zanje el fondo del asunto, motivo **por el cual el legislador consagró la admisibilidad de cualquier clase de medida cautelar que resulte adecuada para proteger los derechos e intereses cuyo amparo judicial se reclama**, lo cual incluye tanto cautelas negativas como positivas, siempre que concurran acumulativamente, los tres requisitos previstos para la adopción de las mismas, por lo que la solicitud de medidas cautelares debe especificar, además del objeto del litigio, las circunstancias que den lugar a la urgencia, así como los antecedentes de hecho y los fundamentos de derecho que justifiquen a primera vista, la concesión de la medida cautelar.

Así se tiene, que el artículo 229 del CPACA (Ley 1437 de 2011), dispone que en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la jurisdicción contencioso administrativa, 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, reiterando así mismo el artículo 233 ibídem, que *“La medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso.”*

A su vez, el canon normativo últimamente citado, señala que *“Cuando la medida haya sido negada, podrá solicitarse nuevamente si se han presentado hechos sobrevinientes y en virtud de ellos se cumplen las condiciones requeridas para su decreto.”*

Así las cosas, es evidente que según lo informado tanto por la Junta de Acción Comunal del barrio Bellavista del municipio de Los Patios⁶, el señor HOLGER VANEGAS PLATA⁷ y la Procuradora 98 Judicial I Para Asuntos Administrativos de Cúcuta⁸, al haberse presentado el pasado día viernes 30 de abril hogaño, en el sector objeto de debate en el medio de control de la referencia, unas personas alegando ser **“los nuevos propietarios”** del inmueble correspondiente al “Lote Zona Verde A” y/o “Manzana Q” (Zona de cesión obligatoria), pretendiendo colocar avisos de propiedad privada en el parque, avisando que próximamente procederían al encerramiento del mismo, en nombre de la Inmobiliaria Constructora Grupo Hogar, quien alega ser la dueña del Área Verde de cesión precitada, situación que conllevo a pedir la intervención de la policía, situación que está alterando los ánimos de los residentes del lugar, facto por el cual, deprecian al Despacho, se dicten las medidas necesarias, ya que se están adelantando maniobras engañosas para entregar a terceros el terreno que le pertenece a la comunidad; es evidente, que el denunciado hecho perturbador es nuevo y actual, lo que autoriza a los petentes para solicitar la adopción de medidas cautelares.

En vista de ello, debe el Despacho determinar si concurren los requisitos exigidos por el artículo 231 del CPACA, para la procedencia de las medidas cautelares, esto es:

⁶ PDF # 47 del expediente digital.

⁷ PDF # 45 del expediente digital.

⁸ PDF # 02 del cuaderno de medida cautelar

- “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.”

En resumen, se puede decir que dichos requisitos son:

- ✓ ***El fumus bonis iuris o apariencia del buen derecho;***
- ✓ ***El periculum in mora o urgencia;*** y,
- ✓ ***La ponderación de intereses en conflicto.***

De la lectura de los artículos 229 al 241 de la ley 1437 de 2011 se desprende que la protección cautelar goza de una doble finalidad:

En primer lugar, garantizar de modo provisional, entre tanto se instruye el proceso, el respeto a la legalidad objetiva, y;

En segundo, satisfacer el derecho fundamental subjetivo a la tutela judicial efectiva de los justiciables mediante la garantía de la efectividad de la decisión que zanje el fondo del asunto, motivo por el cual el legislador consagró la admisibilidad de cualquier clase de medida cautelar que resulte adecuada para proteger los derechos e intereses cuyo amparo judicial se reclama, lo cual incluye tanto cautelas negativas como positivas, siempre que concurran acumulativamente, los tres requisitos previstos para la adopción de las mismas, por lo que la solicitud de medidas cautelares debe especificar, además del objeto del litigio, las circunstancias que den lugar a la urgencia, así como los antecedentes de hecho y los fundamentos de derecho que justifiquen a primera vista, la concesión de la medida cautelar.

Ahora bien, el *fumus bonis iuris* o apariencia de buen derecho, como requisito exigido para la adopción de la medida cautelar, supone la necesaria justificación por parte de quien la solicita de que el resultado del proceso para o en el que se solicita, será probablemente favorable para el mismo.

Dicho principio supedita la procedencia de la medida cautelar al resultado de un examen anticipado, provisional y sumario, de las perspectivas de éxito de la demanda, es decir de un examen liminar que no constituye prejuzgamiento, el cual debe ser llevado a cabo en relación tanto con los antecedentes fácticos, como con los fundamentos jurídicos del libelo introductorio del litigio.

Así, no bastará para la adopción de la medida la simple petición, sino que es indispensable que el derecho lesionado o que se pretende asegurar aparezca no solo como probable, ***sino como cualificadamente probable***, ya que para la adopción de medidas cautelares no basta la mera posibilidad del derecho, sino que se requiere algo más que esta posibilidad y algo menos que la certeza.⁹

⁹ CARRERAS, Jorge, *Las medidas cautelares del artículo 1.428 de la LEC*, en Rev. jurídica de Cataluña, núm. 4,1958, pp. 478

Como quiera que el *fumus bonis iuris* aduce a un principio de veracidad en cuanto a la afectación del derecho invocado como fundamento de la pretensión principal¹⁰, exige necesariamente que el solicitante de medidas cautelares presente los datos, argumentos y justificaciones documentales que conduzcan a fundar, por parte del Juzgado, sin prejuzgar el fondo del asunto, un juicio provisional e indiciario favorable al fundamento de su pretensión, debiéndose precisar que la necesidad de tal acreditación, en defecto de documentación, pueda el solicitante ofrecer la justificación por otros medios. Debe indicarse que la acreditación, no debe implicar una prueba anticipada y que por tanto la actividad probatoria deberá ser limitada y dirigida al objeto que se pretende, evitando en la medida de lo posible un perjuicio o impresión a favor o en contra respecto de la solución de fondo.

En todo caso, se insiste, la adopción de medidas cautelares nunca podrá fundamentarse en las meras alegaciones del solicitante.

A su vez, *el periculum in mora* o urgencia tiene que ver con el riesgo de que al no adoptarse la medida cautelar sobrevenga un perjuicio o daño mayor del que se expone en la demanda, que de no precaverse, transforme en tardío el fallo definitivo, lo que obliga al Juez de conocimiento a apreciar en qué casos, de no otorgarse el amparo cautelar, la duración del proceso pueda tornar ineficaz un eventual fallo estimatorio de las pretensiones de la demanda, por lo que este debe examinar la necesidad que exista de pronunciarse provisionalmente a fin de evitar que se ocasione a la parte que solicita la medida provisional **un perjuicio grave e irreparable**.

Recuérdese que las medidas cautelares representan una conciliación entre las dos exigencias frecuentemente opuestas de la Justicia: la de la celeridad y la de la ponderación; entre hacer las cosas pronto pero mal, y hacerlas bien pero tarde, tendiendo las providencias cautelares ante todo, a hacerlas pronto, dejando que el problema del bien y del mal, esto es de la justicia intrínseca de la providencia, se resuelva más tarde con la necesaria ponderación en las reposadas formas del proceso ordinario.¹¹

En los mismos términos de asegurar el resultado del proceso como requisito fundamental para la adopción de medidas cautelares ha venido pronunciándose la doctrina española. Así, De Miguel y Alonso, considera el *periculum in mora*, como “*temor urgente y razonable de un daño jurídico posible, inminente e inmediato de ser causado por el deudor durante el desarrollo del proceso principal, alterando la situación inicial existente*”¹², y Serra Domínguez, lo configura como fundamento de las medidas cautelares al definirlo como “*el daño marginal que pueda resultar del retraso inevitable habida cuenta de la lentitud de proceso ordinario, en la resolución definitiva*”¹³, y hasta basarlo en factores subjetivos junto a los objetivos como refiere Prieto Castro: “*el temor de la insolvencia, la desaparición de las cosas, de empobrecimiento de los bienes productivos -por mala administración o semejante-, simplemente la molestia que al demandante pueda producir la continuación del estado actual hasta que recaiga el fallo ejecutorio, son consideraciones que han prevalecido desde tiempos antiguos sobre el criterio de espera hasta la producción de la cosa juzgada*”¹⁴, y habiéndose, en suma, considerado y a tenor del régimen jurídico de las medidas cautelares hasta ahora existente, la necesidad de **que exista un peligro tangible** de que el retraso en la obtención de la sentencia

¹⁰ Perrachione Mario C. K. Medidas Cautelares, Ed. Mediterránea, año 2006, Pág. 16. Cita Juan Monroy miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Jornadas de Derecho Procesal 2007.

¹¹ CALAMANDREI, Piero, Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares. Prólogo de Eduardo J. Couture, Edit. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1945, pp. 43.

¹² DE MIGUEL Y ALONSO, Carlos, Notas sobre el proceso cautelar, en Rev. de Derecho procesal, 1ª Época (Continuación), núm. 4, 1966, pp. 91

¹³ SERRA DOMÍNGUEZ, Las medidas cautelares en el proceso civil, Barcelona, 1974., pp. 39.

¹⁴ PRIETO CASTRO, Leonardo, Derecho Procesal Civil, Segunda Parte, Edit. Rev. Derecho Privado. Madrid 1965, pp. 367 y ss.

determinará la ineficacia real de ésta, “*porque no existiendo tal peligro no cabe la posibilidad del aseguramiento que se pretende*”, como señala acertadamente Cortés Domínguez.¹⁵

Por otro lado, la urgencia como inminencia del peligro de la mora procesal, como requisito para la adopción de medidas cautelares antes de la demanda, exige la acreditación por parte del peticionario de **las razones de urgencia y necesidad** que ameriten la adopción de la misma, ya que la urgencia tiene que ver igualmente, con un temor fundado de que el derecho se frustre o sufra menoscabo durante la sustanciación del proceso.

Estos dos principios, deben operar de manera concurrente, al punto que la falta de uno de estos elementos, debe dar lugar a que se rechace la medida cautelar o se otorgue pero de manera limitada. Por ejemplo, si el valor de la causa en juicio ejecutivo es proporcionalmente mínimo a la solvencia del demandado, la medida carecerá de *periculum in mora*, caso en el cual no habrá necesidad de hacer juicio alguno sobre el principio *fumus boni iuris*, pues de plano resulta innecesaria la medida.

Las anteriores consideraciones, deberán servir de marco general para la toma de la decisión de la solicitud que se examina.

Descendiendo al asunto que ocupa la atención del Despacho, se tiene que la **causa petendi** en que se sustenta la solicitud, lo es la posible conculcación de derechos colectivos de los habitantes de la Urbanización Bellavista, teniendo en cuenta que el día viernes 30 de abril de la presente anualidad, en el sector objeto de debate en el medio de control de la referencia, se presentaron unas personas alegando ser “los nuevos propietarios” del inmueble correspondiente al “Lote Zona Verde A”, pretendiendo colocar avisos de propiedad privada en el parque, avisando que próximamente procederían al encerramiento del mismo, en nombre de la Inmobiliaria Constructora Grupo Hogar, quien alega ser la dueña del Área Verde de cesión precitada, situación que conlleva a pedir la intervención de la policía, situación que está alterando los ánimos de los residentes del lugar, hecho por el cual, deprecian al Despacho, se dicten las medidas necesarias que han sido solicitadas por la comunidad, ya que se están adelantando maniobras engañosas para entregar a terceros el terreno que le pertenece a la comunidad (PDF # 47 del expediente digital); aunado al hecho de que el proceso liquidatorio radicado No. 2008-00238 que se adelanta en el Juzgado Civil del Circuito de Los patios, presuntamente ha culminado, proceso dentro del cual se incluyó dentro de los activos o patrimonio la llamada MANZANA Q de la Urbanización Bellavista, producto de desenglobe, segregación o subdivisión para entregar un lote a cada uno de los acreedores dentro del precitado proceso liquidatorio; circunstancia que ante la aparente inactividad del municipio de Los Patios, consideran los petentes que materializa la amenaza a los derechos e intereses colectivos de la comunidad del barrio Bellavista, en lo que respecta a la “ZONA VERDE A”, no obstante aparecer acreditado que dichas áreas son bienes de uso público, por tanto inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Es innegable que la pérdida de un bien inmueble destinado para el uso público amenaza derechos colectivos; al margen de ello, no basta la sola afirmación para proceder a la adopción de medidas cautelares.

Es claro, como se acotó en precedencia, que la medida cautelar puede ordenarse en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte, siempre que se pruebe:

- ✓ *La vulneración actual o inminente de un derecho colectivo; y,*

¹⁵ CORTÉS DOMÍNGUEZ, Valentín, *Derecho Procesal Civil*. Edit. Tirant Lo Blanch. Valencia, 1993, pp. 786.

✓ *que en esa vulneración esté comprometido, por acción u omisión, el sujeto demandado.*

Atendiendo ello, puede afirmarse que como la medida cautelar se justifica en el ejercicio de la acción popular, para detener la vulneración o evitar la violación de derechos colectivos, resulta indispensable la prueba de esta circunstancia para que la misma sea procedente, lo que de igual manera impone demostrar, *ab initio*, no la plena responsabilidad de la parte demandada, sino que ésta realizó acciones u omisiones vinculadas con la vulneración o amenaza del correspondiente derecho o interés colectivo.

No hay inquietud entonces, que para poder determinar si la medida cautelar solicitada por los actores populares es procedente, se debe verificar, en principio, si se evidencia de forma manifiesta que los fundamentos fácticos tienen un principio de prueba sobre su ocurrencia y si la medida decretada tiene el efecto útil de *“prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado”*, como lo exige el artículo 25 de la Ley 472 de 1998. Ello, teniendo en cuenta, que la procedencia de la medida cautelar pende de la demostración o de la inminencia de un daño, para prevenirlo, o de la causación actual del mismo, para hacerlo cesar.

Partiendo de esta base, considera el Despacho, que los requisitos generales para la procedencia de la medida cautelar solicitada en el sub examen, tiene vocación de prosperidad.

En efecto, encuentra el Despacho que la demanda esté razonablemente fundada en derecho, bastando para ello, comparar los siguientes documentos en relación con la denominada **“Manzana Q”** y la **“Zona Verde A”**:

Documento	“Zona Verde A”	“Manzana Q”	Fls.
ESC. PÚBLICA No. 764/1980 - Notaría 1ª	Donde se hace cesión al municipio de Villa del Rosario de las zonas verdes de un predio de propiedad de la señora Berangela Ramos de Mendoza, entre ellos, la denominada ZONA VERDE A, en una extensión de 2.656,50 mts², alinderada así: Por el NORTE : en 21 mts con la avenida 6; por el ESTE : En 166 mts con la calle 28; por el SUR : En 16.560 mts con avenida 8; por el OESTE : En 166 mts con la calle 29.		29 a 38
MATRIC. INMOBIL	Se le asigna el No. 260- 63586	Se le asigna el No. 260- 252849	40-41 y 72 a 74
ESC. PÚBLICA No. 2.987/1983 - Notaría 1ª	Por medio de la cual se realiza un reloteo del predio antes referido, manteniéndose las mismas zonas verdes que en la escritura original, pero la ZONA VERDE A, se amplía a una extensión de 5.082,80 mts², modificándose los linderos así: Con una forma semitriangular al SUR , en una línea curve (sic) de 88 mts, con la transversal 29 de la misma urbanización; OCCIDENTE : En una línea de 132,80 mts con la calle 27 de la misma urbanización; ORIENTE : En una línea de 4 segmentos de 39, 33, 50, 91,50 y 7 mts con la transversal 27. No existe el lado NORTE por ser el ángulo conformado por los lados oriente y occidente.		43 a 48
ESC. PÚBLICA No. 5.329/1988 - Notaría 3ª	Por medio de la cual se hace un nuevo reloteo de los predios ubicados en la Urbanización Bellavista de propiedad de la señora Berangela Ramos de Mendoza, en donde en la cláusula sexta, se confirma la cesión de zonas verdes y vías públicas (fl. 64)		52 a 64
ESC. PÚBLICA No. 2.143/2008 - Notaría 5ª		Donde se consigna que por un error involuntario, en ninguna de las dos (2) escrituras anteriores, esto es, la No. 764/1980 y No. 2.987/1983,	68 a 70

		<p>ambas de la Notaria 1ª, se mencionó la Manzana Q y la franja de terreno de reserva que da contra la quebrada del burro, las cuales si aparecen en el plano de reloteo aprobado por la Oficina de Planeación Municipal de Los Patios y protocolizado en la Escritura No. 764 del 11 de abril de 1980, en la Notaria 1ª de Cúcuta. Manzana que se identifica con los siguientes linderos: LOTE MANZANA Q: Ubicado en la calle 27 No. T29-30 Urbanización Bellavista del municipio de Los Patios, con un área de 4.191 mts², alinderado de la siguiente manera: Por el NORTE: Con Zona Verde del predio No. 01-00-0340-0001-000; por el ORIENTE: Con la transversal 27; por el SUR: Con la transversal 29; por el OCIDENTE: Con la calle 27; este predio se identifica con el No. 01-00-0340-0002-000 y matrícula inmobiliaria No. 260-986</p>	
MATRIC. INMOBIL		<p>Que el folio de matrícula No. 260-252849, según la anotación No. 005, dicho inmueble se encuentra embargado dentro del proceso de liquidación obligatoria No. 2008-00238-00 que se tramita actualmente en el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios.</p>	
LINDEROS	<p>SUR: en una línea curve (sic) de 88 mts, con la transversal 29 de la urbanización Bellavista; OCIDENTE: En una línea de 132,80 mts con la calle 27 de la misma urbanización; ORIENTE: En una línea de 4 segmentos de 39, 33, 50, 91,50 y 7 mts con la transversal 27. No existe el lado NORTE por ser el ángulo conformado por los lados oriente y occidente.</p>	<p>NORTE: Con Zona Verde del predio No. 01-00-0340-0001-000; por el ORIENTE: Con la transversal 27; por el SUR: Con la transversal 29; por el OCIDENTE: Con la calle 27.</p>	

Aunado a lo anterior, debe tenerse de presente, como bien lo indican los señores actores populares, que al observarse el levantamiento topográfico de la denominada “**MANZANA Q**” que fue allegado al proceso de liquidación obligatoria No. 2008-00238 que se tramita en el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios (fl. 84), con el plano instrumentalizado en la Escritura Pública No. 2.987 de 1983 (fl. 50); o, con el plano instrumentalizado en la Escritura Pública No. 5.329 de 1988 (fl. 66), documentos donde aparece espacializada la “**ZONA VERDE A**”, se observa una posible superposición de dichos predios (MANZANA Q - ZONA VERDE A), teniendo en cuenta su dirección, forma triangular y ubicación entre las Manzanas “**H**”, “**O**” y “**N**”, circunstancia que conlleva a considerar necesariamente, que en principio, dichos predios aunque cuentan con matrícula inmobiliaria diferente, corresponden a un mismo lote de terreno que presenta una doble identidad registral (una creada en el año de 1980 y otra en el 2008).

Así mismo se tiene, que el señor HOLGER VANEGAS PLATA, allega estudio de títulos del inmueble distinguido con el folio de matrícula inmobiliaria 260-986 de Cúcuta, elaborado por el abogado JAIRO ALBERTO CUY MARTINEZ; y, el informe técnico de localización ZONA VERDE A – MANZANA Q, realizado por Ingeniero Catastral y geodesta ALBERTO VARELA ESCOBAR y que fue solicitado por la Junta de Acción Comunal de la Urbanización Bellavista del Municipio de los Patios.

En el estudio realizado por el doctor JAIRO ALBERTO CUY MARTINEZ, donde concluyó con fundamento en los folios de Matrícula Inmobiliaria Números 260-986 y 260-63586 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cúcuta. Escritura Número 764 del 11 de abril de 1980 de la Notaría Primera

de Cúcuta. Escritura Número 2987 del 27 de diciembre de 1983 de la Notaría Primera de Cúcuta, que:

- El actual poseedor inscrito de la ZONA VERDE A, es el MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO, hoy municipio de Los Patios.
- La tradición es sana en más de veinte años; y,
- La identidad del predio se cotejó con títulos anteriores siendo coincidente.

Igualmente, con apoyo en los folios de Matrícula Inmobiliaria Números 260-34183, 260-34184, 260-34185, 260- 252849 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cúcuta. Escritura Número 2143 del 20 de agosto de 2008 de la Notaría Primera de Cúcuta. Escritura Número 3239 del 16 de Noviembre de 2018 de la Notaría Séptima de Cúcuta, estima que:

- El actual poseedor inscrito del lote Número 1 es la sociedad CENTRAL DE INGENIERIA SAS;
- La actual poseedora inscrita de los Lotes Números 2 y 3 es BERANGELA RAMOS DE MENDOZA; y,
- La tradición es sana en más de veinte años. 4.3. La identidad del predio se cotejó con títulos anteriores siendo coincidente.

Dentro de dicho estudio, el mencionado profesional del derecho señala que mediante Escritura Número 3239 del 16 de noviembre de **2018**, de la Notaría Séptima de Cúcuta, registrada el 13 de marzo de 2020, se procede a lotear la llamada MANZANA Q, en lotes 1, 2 y 3, con Folios de Matrícula Números 260-34183, 260-34184, 260-34185, "**observándose que dentro del texto de esa escritura no se dice que se protocoliza plano aprobado por la oficina de Control Urbano del municipio de Los Patios, requisito indispensable para hacer divisiones materiales.**"¹⁶

Lo anterior debe ser analizado y concatenado con el informe de "**LOCALIZACIÓN DE LOS PREDIOS URBANIZACIÓN BELLAVISTA ZONA VERDE A - 54405-01-00-0340-0001-000 MANZANA Q - 54405-01-00-0340-0002-000**", realizado en el mes de enero de 2021, por el Ingeniero Geodesta ALBERTO VARELA ESCOBAR, por solicitud de la Junta de Acción Comunal del barrio Bellavista del municipio de Los Patios, donde de manera categórica se concluye:¹⁷

"Al comparar los linderos de la denominada ZONA VERDE A, la cual fue cedida al municipio de Villa del Rosario en el año de 1980 (anotación 001. folio 260-63586) y aumentada en área según la escritura pública número 2.987 de 1983 y la MANZANA Q la cual fue protocolizada con la Escritura 2.143 de 2008 en la notaría Quinta del círculo de Cúcuta, y realizar la superposición de las imágenes sobre el levantamiento topográfico de la ZONA VERDE A, se encontró que la descripción de los linderos y el área del terreno de la Manzana Q (se resalta en la figura con la línea roja), se sobreponen en la parte Sur de la ZONA VERDE A."

¹⁶ PDF # 45 del expediente digital.

¹⁷ Ibídem.

De otra parte, queda demostrada, de manera sumaria, la titularidad del derecho o de los derechos invocados por los actores populares, facto que no amerita mayor elucubración.

Igualmente, se encuentra acreditado, con el copioso material probatorio allegado al paginario, que los demandantes y petentes presentaron los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permiten concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, ya que resulta obvio, el perjuicio que podría sufrir la comunidad de la Urbanización Bellavista, ante la posible pérdida de un espacio público destinado a la creación de Zonas Verdes en el sector, las que le fueron debidamente cedidas en su oportunidad al municipio de Villa del Rosario, que posteriormente pasaron a titularidad del municipio de Los Patios, cuando este fue creado mediante Ordenanza Departamental No. 013 del año 1985, asistiéndole razón a la señora Agente del Ministerio Público, doctora YAJAIRA PADILLA GONZÁLEZ, cuando afirma que dicha agencia “**considera urgente**” la adopción de medidas, a fin de evitar perjuicios irremediables, que se estudie la viabilidad de dictar medidas cautelares, tendientes a evitar cualquier construcción en el área denominada Zona verde A- Manzana Q; estimando así mismo como viable que se disponga que por parte de la Oficina de Instrumentos Públicos no se registre ningún desenglobe, que afecte la zona que se encuentra en discusión hasta tanto se resuelva de fondo el medio de control de la referencia.

Así las cosas, encuentra esta judicatura satisfecha la condición de que existen serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida deprecada, los efectos de la sentencia podrían resultar nugatorios, facto por el cual, se accederá a la cautela solicitada.

Finalmente, precisa el Despacho que de conformidad con el artículo 232 de la Ley 472 de 1998, se establece que **no se requerirá de caución** cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, **de los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos**, de los procesos de tutela, ni cuando la solicitante de la medida cautelar sea una entidad pública, facto por el cual, el Despacho procederá de conformidad.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: **Decretar la medida cautelar**, solicitada por el señor HOLGER VANEGAS PLATA y la doctora YAJAIRA PADILLA GONZÁLEZ, conforme a lo consignado en la parte motiva de la presente decisión.

SEGUNDO: Consecuencia de lo anterior, **ordenar** al Señor Registrador de Instrumentos Públicos de Cúcuta, que se abstenga de hacer nuevas anotaciones que impliquen disposición o gravamen de particular alguno sobre los inmuebles que se identifiquen y encuentren ubicados en el área pública en la zona verde y/o de cesión a proteger – ZONA VERDE A y/o “MANZANA Q” de la Urbanización Bellavista de Los Patios, mientras culmina el trámite de la presente acción constitucional.

TERCERO: Consecuencia de lo anterior, **ordenar** al Señor Director Territorial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-, que se abstenga de hacer registros o autorización catastral de actos de englobe, desenglobe o segregación o cualquier otro que implique disposición o modificación por parte de particulares en la carta catastral de los inmuebles que se identifiquen ubicados en el área a proteger – ZONA VERDE A y/o “MANZANA Q” de la Urbanización Bellavista de Los Patios, mientras culmina el trámite de la presente acción constitucional.

CUARTO: Ordenar al señor alcalde municipal de Los Patios, **para que de forma inmediata** adelante las diligencias necesarias y suspenda cualquier tipo de construcción o intervención que se esté ejecutando en la denominada “ZONA VERDE A” y/o “MANZANA Q” de la Urbanización Bellavista de Los Patios, por parte de cualquier particular, hasta tanto no se identifique y se acredite en el expediente la naturaleza de ese inmueble, su tradición, alinderamiento, mojones; de la misma forma se demuestre de qué manera dejó de ser un bien de uso público del municipio de Los Patios y pasó a manos de un particular, de haber sido ello así; igualmente, dado el evento, como se cambió su destinación y los permisos legales para su intervención.

QUINTO: Ordenar al señor alcalde municipal de Los Patios, que **se abstenga de autorizar** licencias de construcción, englobe, desagregación, desenglobe y/o cualquier otra actuación que signifiquen actos de edificación o disposición particular sobre los inmuebles que se identifiquen y se encuentren ubicados en el área pública de cesión a proteger denominada “ZONA VERDE A” y/o “MANZANA Q” de la Urbanización Bellavista de Los Patios. En caso de que se haya otorgado licencia, registro o permiso de alguna clase, deberá proceder a disponer la suspensión de las mismas, mientras culmina el trámite de la presente acción constitucional.

SEXTO: Ordenar al señor representante legal de la Constructora Grupo Hogar, en evento de estar en ello, que **se abstenga de realizar** cualquier actividad de apropiación, construcción o encerramiento del inmueble o inmuebles que encuentren ubicados en el área pública de cesión a proteger denominada “ZONA VERDE A” y/o “MANZANA Q” de la Urbanización Bellavista de Los Patios, mientras culmina el trámite de la presente acción constitucional.

SÉPTIMO: Librar las correspondientes comunicaciones al Señor Registrador de Instrumentos Públicos de Cúcuta, al Director Territorial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-, al alcalde municipal de Los Patios y al representante legal de la Constructora Grupo Hogar, para que se sirvan proceder de conformidad con las órdenes antes impartidas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

BERNARDINO CARRERO ROJAS
Juez

Firmado Por:

BERNARDINO CARRERO ROJAS
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 3 ADMINISTRATIVO ORAL DE CUCUTA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
65b27b9a08fa3065a3d206d0246086eadcff795d366864c0d
5ac21d2a43c32f8

Documento generado en 20/05/2021 10:10:15 AM

M. de C. Protección de derechos e intereses colectivos
Rdo. No. 54001-33-33-003- 2019-00029-00
Actor: Luis Alonso Carrillo Suarez y otros
Demandado: Municipio de Los Patios
Vinculados: Notaría Quinta del Circulo Notarial de Cúcuta y otros

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**