

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTICUATRO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, treinta (30) de julio de dos mil veintiséis (2026)

MEDIO DE CONTROL	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
RADICADO	05001 33 33 024 2026 00266 00
ACCIONANTE	RAMÓN ALBERTO MUÑOZ VÁSQUEZ
ACCIONADOS	MUNICIPIO DE EL PEÑOL Y OTROS
ASUNTO	ADMITE DEMANDA/ RESUELVE AMPARO DE POBREZA/ MODULA MEDIDA CAUTELAR
INTERLOCUTORIO N.º	643

1. ANTECEDENTES

1.1.- Mediante auto del 22 de julio de 2026 fue inadmitida la demanda de la referencia, con el fin de que fueran subsanados los requisitos indicados en dicha providencia, consistentes en acreditar formalmente el requisito referido al agotamiento de la reclamación previa, contenido en el artículo 144 y 161 numeral 4 de la Ley 1437 de 2011.

1.2.- A través de memorial radicado el 27 de julio del 2026¹, la parte accionante presentó escrito de subsanación, insistiendo en las peticiones a través de las cuales consideraba atender el requisito referido a la reclamación previa, dirigido a las autoridades encargadas de adoptar las medidas necesarias de protección de los derechos o intereses colectivos amenazados o violados.

1.3. Peticiones elevadas a la administración y documental destacada:

-**Petición del 6 de mayo de 2026**, suscrita por Ramón Alberto Muñoz Vásquez y Luis Eduardo Ríos López.

-**Oficio radicado 2026-RE-1558 del 11 de mayo de 2026**, suscrito por quien se identificó como Secretario de Obra Pública e Infraestructura del Municipio de El Peñol de donde se destaca:

¹ SAMAI, índice 006 -007.

"(...) El día 11 de mayo se realizó visita técnica al sector (...) se identificó la inexistencia de sistemas mínimos de drenajes laterales, tales como cunetas superficiales u obras transversales, situación que favorece el deterioro de la vía. Actualmente la superficie de rodadura corresponde a una vía en terreno destapado.

SEGUNDO: Actualmente, la Administración Municipal no cuenta con personal operativo disponible para ejecutar de manera inmediata las intervenciones requeridas en el sector. No obstante, estas necesidades pueden ser atendidas mediante procesos comunitarios coordinados a través de la Junta de Acción Comunal de la vereda (...).

Acerca de la solicitud dirigida a priorizar la construcción de cunetas, alcantarillas, entre otras, se indicó: *"Las necesidades identificadas en este tramo podrán ser tenidas en cuenta en futuras intervenciones que se programen para el sector, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y la priorización de las necesidades viales del municipio".*

Finalmente, frente a la petición de incluir el tramo en el cronograma de intervención de vías rurales de la vigencia 2026, así como el suministro de materiales necesarios para mitigar el riesgo, señaló la administración que:

"(...) en el momento que la maquinaria se encuentre realizando intervenciones en esta vereda o sectores aledaños, se evaluará la posibilidad de realizar apoyo en el tramo referido.

Respecto al suministro de material, se evaluará la posibilidad logística y la disponibilidad para apoyar con un (01) viaje de materia tipo afirmado, en el momento que se disponga de este se realizará el contacto para que sea recibido (...)".

-En petición del 21 de mayo de 2026, elevada al Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo del Municipio de El Peñol, así como al Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Antioquia (DAGRAN), se solicitó: *"Concepto técnico por emergencia de abril de 2025 – Vereda Bonilla..."*.

En respuesta del 3 de junio de 2026, radicado 2026030582073, la entidad departamental advirtió: *"Conforme a lo expuesto, nos permitimos informarle(s) que el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Antioquia – DAGRAN, tiene competencias complementarias y subsidiarias respecto a las asignadas a los municipios como conductores del desarrollo local."*

Por lo anterior, considero no ser el organismo competente para atender la necesidad descrita, por lo que resuelve dar traslado de la petición al Municipio de El Peñol.

- **En comunicación del 24 de junio de 2026, radicado SDR-210-2026**, la Coordinación de Gestión del Riesgo del Municipio de El Peñol, señaló: *"En atención a la solicitud relacionada con los hechos ocurridos en la vereda Bonilla, sector parte baja de la Escuela Bonilla, donde se presentó un movimiento en masa que afectó parcialmente la vivienda del señor Amado Jiménez y generó afectaciones sobre la vía de acceso del sector, nos permitimos informar lo siguiente"*

Afirma que una vez conocida la situación desde el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) del Municipio de El Peñol, se activaron las acciones correspondientes para la atención y evaluación de la situación presentada.

Que, las visitas realizadas con personal técnico *"permitieron evidenciar condiciones asociadas a procesos de inestabilidad del terreno y a dificultades en el manejo de las aguas de escorrentía en el sector, situación que fue puesta en conocimiento de las dependencias competentes para su respectiva evaluación y gestión dentro de sus funciones"*.

- **Se acompañó además de informe rendido por personal del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Antioquia – DAGRAN, profesionales en ingeniería civil y geología, con fecha de realización 24 de septiembre de 2025.** Se trata de visita de asesoría técnica a la vereda Bonilla, en la zona rural del Municipio de El Peñol, con el propósito de evaluar las amenazas por movimiento en masa que tuvo lugar el 21 de agosto de 2025. Informe del que se destaca:

"Se recomienda al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, actuando en el marco del principio de precaución enunciado en la Ley 1523 de 2012, notificar por escrito a los propietarios de la vivienda que fue evacuada, indicando su evacuación definitiva, debido a la condición de riesgo en la que se encuentran y la necesidad de tomar esta medida con el fin de preservar la vida de los habitantes de este inmueble.

"Considerando la condición de riesgo evidente en la zona, asociada a la presencia de un movimiento en masa tipo flujo de lodos que, continúa afectando progresivamente el terreno, se recomienda al municipio establecer medidas estrictas de control urbanístico que impidan el desarrollo de nuevos asentamientos y construcciones en el área comprometida. Es fundamental que esta restricción quede incorporada en los instrumentos de ordenamiento territorial y en las políticas locales de

gestión del riesgo, de modo que se evite incrementar la exposición de la población y de la infraestructura en un sector con inestabilidad activa.

Se recomienda que las viviendas aún asentadas en inmediaciones a la zona afectada implementen obras de drenaje para la correcta captación y conducción de aguas lluvias y de escorrentía, tales como canoas o canales en cubierta, que permitan recoger el agua de manera adecuada y evitar la evolución del evento que pueda llegar a afectarlas. Así mismo, sobre la vía terciaria se recomienda la construcción de cunetas laterales o de coronación que garanticen el encauzamiento y la evacuación controlada del flujo superficial, evitando que el agua se desborde hacia la ladera. Estas cunetas deben estar correctamente dimensionadas, con pendiente y revestimientos apropiados, y conectadas a puntos seguros de descarga (como alcantarillas, zanjias disipadoras o cauces naturales), reduciendo así el riesgo de saturación del terreno, erosión y posibles daños estructurales en las viviendas cercanas. De igual manera, es fundamental que el municipio se anticipe a la recurrencia del evento y evalúe escenarios donde el material desplazado pueda remontarse hasta la cota de la vía, situación que provocaría la incomunicación parcial o total de las comunidades con el casco urbano. Por lo anterior, se hace necesario evaluar alternativas de protección para la estructura vial que pueden incluir estructuras de contención u obras de estabilización de taludes.

No obstante, es recomendable mantener un monitoreo constante en el talud afectado y en todo el entorno de la zona de interés, ya que es fundamental detectar de manera oportuna cualquier signo de reactivación o deterioro que pudiera poner en riesgo las otras edificaciones que se encuentran asentadas en el lugar. Es importante estar alerta ante la posible generación o evolución de grietas de tracción, escarpes o deformaciones del terreno, que indiquen una inestabilidad de los mismos, ya que estos indicios pueden ser señales tempranas de inestabilidad que requieran una intervención inmediata.

Es importante tener en cuenta que al momento de aprobar cualquier actividad urbanística en el municipio en zona urbana o rural tener en cuenta el POT del municipio y la caracterización de las zonas de amenaza y riesgo expuestas en éste lo que va a permitir identificar y mitigar riesgos naturales para proteger la vida y la infraestructura."

- **Se aprecia igualmente documento identificado como: "INFORME TÉCNICO DE VISITA" Radicado 2026-RE-1225**, con fecha de elaboración 5 de junio de 2026, en el predio propiedad de la señora HEIDY YOHANA JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, suscrito por la Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Municipio de El Peñol, así como por quien se identificó como Tecnólogo en Construcciones Civiles. Se destaca del documento:

“Objetivo de la visita: “Realizar inspección visual para verificar el empozamiento de aguas lluvia, desprendimiento de material, el riesgo del desprendimiento de una losa de concreto que serviría como parqueadero, el riesgo de una vivienda por deslizamiento y afectación de la vía.”

Ubicación: El Peñol Antioquia, Vereda Bonilla a unos 300 Mts después del CER BONILLA.

Según la situación descrita, se trata del predio aledaño donde se encuentra el deslizamiento de mayor extensión. Se plantean como recomendaciones:

“Restringir de manera inmediata el uso del parqueadero y evitar el tránsito o estacionamiento de vehículos sobre la losa afectada.

Implementar medidas provisionales de señalización y aislamiento del área de riesgo.

Realizar limpieza, mantenimiento y adecuación de las cunetas y sistemas de drenaje para garantizar la correcta evacuación de las aguas lluvias.

Solicitar una evaluación geotécnica y estructural detallada que determine las condiciones de estabilidad del talud y de la losa.

Monitorear periódicamente la evolución de las grietas y posibles nuevos desprendimientos de material.

Evaluar la necesidad de ejecutar obras de estabilización del talud y manejo de aguas superficiales y subsuperficiales”.

CONCLUSIONES:

“Se concluye que el sector presenta un proceso activo de inestabilidad del terreno, evidenciado por la socavación del talud, el desprendimiento de material y las grietas presentes en la losa de concreto. Las condiciones observadas representan un riesgo para la estructura del parqueadero, la vivienda ubicada aguas abajo y la vía de acceso a otros predios. De continuar las precipitaciones y mantenerse las deficiencias en el manejo de las aguas lluvias, existe una alta probabilidad de incremento en el proceso erosivo y de un eventual colapso parcial o total de la losa, aumentando significativamente el nivel de riesgo para las personas, bienes e infraestructura presentes en el área.”

1.3. Con la demanda se pretende la protección de los derechos que denominó: salubridad y seguridad pública, a un ambiente sano, prevención de desastres previsibles técnicamente, accesibilidad a la infraestructura y movilidad pública vial y uso del espacio público.

2. CONSIDERACIONES

2.1. DE LA ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA

El artículo 88 de La Constitución Política desarrollada por la Ley 472 de 1998 definió las acciones populares, en los siguientes términos:

"Artículo 88 Constitución Política.

La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos."

"ARTICULO 2o. Ley 472 de 1998

ACCIONES POPULARES. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen 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."

Por su parte, el artículo 144 de la ley 1437 de 2011, hace referencia al medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. *Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al

particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda."

Por reunir los requisitos esenciales que exige el medio de control, la misma será admitida.

3. MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA.

Solicita medida cautelar "orientada a hacer cesar de inmediato la amenaza latente contra la vida, seguridad, educación, ambiente sano, la integridad física, movilidad seguridad y salubridad pública, goce del espacio público, prevención de desastres previsible técnicamente, de los habitantes de la zona afectada en la parte baja de la vereda Bonilla, del Municipio de El Peñol."

Concretamente, se ordene al Municipio de El Peñol, "en coordinación con diferentes Secretarías, el CMGRD y en conjunto con el DAGRAN que realicen medidas provisionales de estabilidad de taludes a que haya lugar, en el tramo afectado, ubicado a 300 metros abajo del CER BONILLA, en un término de cuarenta y ocho (48) horas, y ejecuten el drenaje provisional de las aguas estancadas."

Agrega puntualmente se ordene:

- Al Municipio de El Peñol, por intermedio de su alcaldesa, que, en el término de cinco (5) días, realice una intervención de emergencia en el tramo de la vía con la instalación perentoria de sistemas provisionales de desvío de aguas de escorrentía.
- En el mismo término- cinco (5) días-, a través de la primera autoridad del Municipio de El Peñol, realice una intervención de emergencia en el tramo mediante cuneteo provisional artesanal y el suministro de material de afirmado (recebo/triturado) que permita habilitar el tránsito seguro mientras se define el fondo del proceso.
- Ordenar a la autoridad municipal la implementación de un esquema de monitoreo visual y técnico periódico en la corona del talud y las cicatrices de falla existentes, con el fin de detectar señales tempranas de reactivación del flujo de lodos que puedan incomunicar por completo esa parte de la vereda.
- Ordenar la señalización preventiva del tramo inundado para alertar a los conductores de motocicletas y vehículos sobre la pérdida de adherencia y profundidad del encharcamiento, previniendo accidentes.

3.1. El trámite de las medidas cautelares en el medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos se encuentra regulado en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, en los siguientes términos:

"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".*

El artículo 234 de la Ley 1437 de 2011 se refiere concretamente a las medidas cautelares de urgencia, disposición que debe ser armonizada con la regulación de la acción constitucional y su trámite preferente.

De lo anteriormente señalado, se puede concluir que, en el presente medio de control, se pueden decretar medidas cautelares a petición de parte o de oficio, y para tal efecto se deben reunir los siguientes requisitos:

- i) Que la medida sea debidamente motivada; y
- ii) Que se dirija a adoptar las acciones u omisiones necesarias para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.

Ahora bien, el Consejo de Estado ha señalado que el Juez Contencioso Administrativo se encuentra llamado a aplicar de manera armónica las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sobre medidas cautelares en los medios de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, de que trata la Ley 472 de 1998. En ese orden, mediante providencia del 11 de abril de 2018², se analizó la coexistencia y compatibilidad normativa de ambas regulaciones, así:

"En consecuencia, en atención a la existencia de dos normativas que regulan lo relacionado con las medidas cautelares al interior de las acciones populares, la Sala ya se pronunció acerca de la interpretación y armonización de las mismas.

Para el efecto, en auto de 13 de julio de 2017³ la Sala consideró que de la lectura del artículo 229 del CPACA podría pensarse que este deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 sobre la materia, pero lo cierto es que ambas disposiciones deben ser interpretadas de manera armónica. Tal es el caso del tipo de medidas a las que estaría autorizado a adoptar el juez popular para prevenir un daño inminente o hacer cesar el peligro que se hubiese causado. Al respecto, manifestó que la Ley 472 resulta ser más garantista que lo dispuesto en el Capítulo XI del CPACA, pues en esta última disposición las opciones del juez se restringen a las medidas cautelares enlistadas en el artículo 230, a diferencia de la Ley 472 que otorga amplias facultades para ello.

En consecuencia, en este aspecto se precisó 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 y del CPACA, respectivamente" (Subrayas del Despacho).

Así pues, el Consejo de Estado ha enfatizado que, las medidas cautelares que pueden ser adoptadas en el marco del medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, deben estar encaminadas a garantizar la justicia material, con el fin de no hacer nugatorios los efectos de la sentencia, habida cuenta del tiempo que pueden tardar en resolverse los procesos judiciales.

En ese orden de ideas, el Consejo de Estado, mediante auto del 24 de junio de 2021⁴, resaltó sobre el medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos que:

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. María Elizabeth García González. Expediente AP 85001-23-33-000-2017-00230-01.

³ Cita de la cita: Expediente núm. 2014-00223. Consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación número: 88001-23-33-000-2021-00017-01(AP).

"...busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de sus derechos colectivos, finalidad que no se restringe a la obtención de una sentencia estimatoria de las pretensiones, sino que, a su vez, se hace efectiva durante el trámite del proceso mediante la posibilidad de solicitar medidas cautelares.

Evidentemente, (...) las medidas cautelares en los procesos judiciales están instituidas para evitar que la sentencia mediante la cual se decidan, resulte nugatoria por cuenta de las modificaciones que se puedan producir en la situación inicial como consecuencia del tiempo que se requiere para la tramitación del proceso, pues entre el momento en que el mismo se inicia y aquel en el que se puede materializar la sentencia, pueden suceder eventos que dificulten o imposibiliten, incluso, los efectos prácticos de la decisión. Es por ello que se conciben como "(...) precauciones inequívocamente diseñadas para garantizar que la solución que se adopte como resultado del proceso judicial podrá ser materializada"⁵, brindándole a quien acude a la jurisdicción, la certeza de que el trámite del proceso en sí mismo, no va a obrar en contra de sus intereses y que los mismos serán protegidos aún antes de la decisión definitiva⁶ (...).

Así las cosas, teniendo en cuenta la naturaleza de la acción popular, las medidas cautelares constituyen un mecanismo previo que tiene por objeto impedir perjuicios irremediables e irreparables, o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos.

En ese orden de ideas, como ha sido señalado por esta Corporación, (...) 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 mayor⁷ (...)".
(Subrayas del Juzgado).

De esta manera, cuando se advierta que se encuentra amenazado un derecho colectivo, que el daño sobre el mismo es inminente, que se encuentra en riesgo de vulneración o agravio, o que, de estarse produciendo dicha infracción, es necesario adoptar medidas para que cese la misma de forma inmediata, es posible que el Juez Constitucional, de

⁵ Cita: Rojas Gómez, Miguel Enrique, "La Teoría del Proceso", Universidad Externado de Colombia, 1ª ed., 2002, p. 219.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección B, auto del 16 de marzo de 2016, Radicación 11001-03-26-000-2013-00129-00(48517), Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth.

⁷ 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.

oficio o a petición de parte, adopte las medidas necesarias para proteger los intereses colectivos, incluso antes de la admisión del correspondiente medio de control, de ahí que no se hace necesario esperar hasta que se profiera la sentencia, pues una de las finalidades del legislador al contemplar las medidas cautelares en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998 y en los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, es que las mismas puedan ser decretadas en cualquier etapa del proceso.

Igualmente, en cuanto a los límites y facultades de los jueces constitucionales dentro de las acciones populares el Consejo de Estado mediante providencia del 5 de mayo de 2020 dictó la siguiente regla de unificación:⁸ «[...] Las órdenes para la protección o restablecimiento de los derechos e intereses colectivos que se profieran en los procesos de acciones populares deben guardar relación con la causa petendi de la demanda y atacar la fuente de la amenaza o vulneración del derecho o interés colectivo. En ningún caso pueden estar dirigidas a garantizar, salvaguardar o restituir derechos o intereses particulares, subjetivos o de contenido pecuniario, como aquellos relacionados con la ejecución de contratos de mutuo celebrados entre particulares y establecimientos de crédito para la financiación de bienes inmuebles aquejados por fallas estructurales, de estabilidad o por contaminación ambiental [...]».

Regla de unificación que tuvo como sustento jurídico el siguiente:

"El objetivo central de las acciones populares consiste en hacer cesar la lesión o amenaza a los derechos e intereses de la comunidad; por consiguiente, el juez se encuentra facultado para proferir órdenes de hacer o de no hacer, exigir la realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior o condenar al pago de una suma de dinero, en función exclusiva del restablecimiento o restitución del bien colectivo trasgredido.

No le está permitido al juzgador, entonces, emitir juicios de responsabilidad, sancionar la conducta personal ni proferir órdenes con contenido individual, subjetivo o pecuniario; para estos últimos fines, el ordenamiento jurídico contempla las acciones punitivas y fiscales; las acciones ordinarias como las de responsabilidad civil, la acción de grupo y la acción de reparación directa –las dos últimas especializadas en la reparación de perjuicios–, e incluso la acción de tutela, como mecanismo residual de protección de los derechos fundamentales.

Por último, el trámite judicial de las acciones populares está guiado por el principio de efectividad de los derechos, con miras a lograr un orden político, económico y social justo. Por ende, el proceso se rige por los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso [...]".

⁸ Consejo de Estado, Sala Once Especial de Decisión, sentencia de unificación de 5 de mayo de 2020, expediente 25000-23-15-000-2006-00190-01(AP)REV-SU, consejera ponente María Adriana Marín.

Con base en lo estipulado en la ley y por el máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es claro que para el decreto de una medida cautelar la orden debe guardar relación con la causa *petendi* en procura del amparo a la vulneración de un derecho o interés colectivo, decisión que debe estar estructurada en las pruebas allegadas en el expediente, en las cuales se demuestre la inminencia de un daño a los derechos colectivos con el fin de prevenir el efecto adverso que está por producirse o, en caso en que se haya producido, hacer cesar el mismo; por consiguiente, el decreto de la medida no puede estar dirigido a garantizar, salvaguardar o restituir derechos o intereses particulares, subjetivos o de contenido pecuniario.

Analizado el caso concreto, advierte el Despacho que es evidente y conocido por las autoridades, las condiciones asociadas a procesos de inestabilidad del terreno y a dificultades en el manejo de las aguas de escorrentía en el sector de la parte baja, vereda Bonilla del Municipio de El Peñol. Tal como lo indica la comunicación del 24 de junio de 2026, que emana del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) del Municipio de El Peñol, sin advertir acciones concretas frente a ese particular.

Se destaca igualmente informe del 24 de septiembre de 2025, elaborado por profesionales en ingeniería civil y geología del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Antioquia – DAGRAN, donde se advirtió desde ese momento, la condición de riesgo en la zona, asociada a la presencia de un movimiento en masa tipo flujo de lodos que, continúa afectando progresivamente el terreno, de ahí la recomendación al municipio para establecer medidas estrictas de control urbanístico, entre otras.

Cobra relevancia el objetivo pretendido con las medidas previas, referido a evitar un peligro para la comunidad, asentada en un terreno del que ya las autoridades han evidenciado presenta una problemática de estabilidad, que empeora con las temporadas de lluvia y que requiere atención técnica, lo que implica que, a pesar del margen de decisión del juez constitucional, en la adopción de las medidas que se dirijan a contener la posible vulneración de los derechos colectivos, exige ponderación entre los reclamos de la comunidad y el soporte documental técnico, que permita al juez dirigir las órdenes de protección a la administración.

En ese sentido, el insumo más reciente con el que cuenta el Despacho, además de las valoraciones que en su momento realizó el **Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres** (DAGRAN) – septiembre 2025-, se refiere al **“INFORME TÉCNICO DE VISITA”**

Radicado 2026-RE-1225, con fecha de elaboración 5 de junio de 2026, elaborado por la Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Municipio de El Peñol.

Con base en las recomendaciones planteadas en el documento en mención, se ordenará al Municipio El Peñol, en un término que no podrá superar seis (6) días, a través del área competente, garantice el cierre y se prohíba el uso del parqueadero, referido en el informe radicado 2026-RE-1225”.

Asimismo, implementar medidas provisionales de señalización y aislamiento del área de riesgo.

Solicitar una evaluación geotécnica y estructural detallada que determine las condiciones de estabilidad del talud y de la losa. Actuación que deberá adelantar en concurso con el **Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres** (DAGRAN). De esa visita, con el equipo interdisciplinario requerido, se deberá adoptar un plan de acción acerca de la forma de intervenir el terreno, las obras necesarias para la estabilización del talud y manejo de aguas superficiales y subsuperficiales, y en general, todo aquello que se requiera para eliminar el riesgo presente en la comunidad de la vereda Bonilla del Municipio de El Peñol – Antioquia.

En línea con lo antedicho, se ordenará que la ejecución de la evaluación geotécnica y estructural referida en el numeral anterior, deberá realizarse en un plazo máximo de dos (2) meses.

Igualmente, el Municipio de El Peñol deberá realizar limpieza, mantenimiento y adecuación de las cunetas y sistemas de drenaje para garantizar la correcta evacuación de las aguas lluvias. Para tal efecto deberá organizar a la comunidad y proveer las orientaciones técnicas a través del área encargada. En el caso que la Entidad Territorial no tenga los recursos necesarios para adelantar lo previamente indicado, la administración del **Municipio de El Peñol** solicitará el apoyo del área encargada al interior del **Departamento de Antioquia**.

De esta manera se modula la medida cautelar solicitada por el accionante, así como se limitan las recomendaciones que contiene el informe, por considerar que se trata de medidas definitivas que escapen a esta etapa del proceso.

4. AMPARO DE POBREZA

Dedicó un capítulo separado, solicitando se decrete amparo a su favor, en consideración a lo que denominó la condición económica de los habitantes

de la parte baja de la vereda Bonilla, "quienes son adultos mayores, algunos carentes de recursos económicos y otros que depende económicamente de su pensión de vejez y ello constituye su único ingreso para el sostenimiento de él y su familia, lo que no les permite asumir los gastos de la presente acción popular, porque se afectaría gravemente su mínimo vital."

Para resolver se considera,

La Ley 472 de 1998, en su artículo 19 establece esta figura procesal en los siguientes términos:

"Artículo 19.- El juez podrá conceder el amparo de pobreza cuando fuere pertinente, de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Civil, o cuando el Defensor del Pueblo o sus delegados lo soliciten expresamente.

PARÁGRAFO. El costo de los peritazgo, en los casos de amparo de pobreza, correrá a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, a partir de su Creación. Estos costos se reembolsarán al Fondo por el demandado, en el momento de satisfacer la liquidación de costas, siempre y cuando fuere condenado."

Los artículos 151, 152 y 154 del Código General del Proceso, disponen lo siguiente:

"ARTÍCULO 151. PROCEDENCIA. Se concederá el amparo de pobreza a la persona que no se halle en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley debe alimentos, salvo cuando pretenda hacer valer un derecho litigioso a título oneroso.

ARTÍCULO 152. OPORTUNIDAD, COMPETENCIA Y REQUISITOS. El amparo podrá solicitarse por el presunto demandante antes de la presentación de la demanda, o por cualquiera de las partes durante el curso del proceso.

El solicitante deberá afirmar bajo juramento que se encuentra en las condiciones previstas en el artículo precedente, y si se trata de demandante que actúe por medio de apoderado, deberá formular al mismo tiempo la demanda en escrito separado. [...]

ARTÍCULO 154. EFECTOS. El amparado por pobre no estará obligado a prestar cauciones procesales ni a pagar expensas, honorarios de auxiliares de la justicia u otros gastos de la actuación, y no será condenado en costas.

En la providencia que conceda el amparo el juez designará el apoderado que represente en el proceso al amparado, en la forma prevista para los curadores ad litem, salvo que aquel lo haya designado por su cuenta. [...]

Salvo que el juez rechace la solicitud de amparo, su presentación antes de la demanda interrumpe la prescripción que corría contra quien la formula e impide que ocurra la caducidad, siempre que la demanda se presente dentro de los treinta (30) días siguientes a la aceptación del apoderado que el juez designe y se cumpla lo dispuesto en el artículo 94.

El amparado gozará de los beneficios que este artículo consagra, desde la presentación de la solicitud.”

Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que la falta de rigor en la solicitud no implica que este beneficio deba ser otorgado automáticamente. Frente al particular, precisó:

"De la descripción de las normas citadas y de la aplicación que de las mismas ha efectuado esta Corporación, es posible concluir que, para el reconocimiento del amparo de pobreza, deben cumplirse, en todos los casos, dos presupuestos fácticos esenciales.

En primer lugar, debe presentarse la solicitud de amparo de pobreza de manera personal, afirmando bajo juramento que está en las condiciones previstas en el artículo 151 del Código General del Proceso. En otras palabras, la persona interesada debe presentar una petición formal y juramentada ante el juez competente.

Así lo ha señalado esta Corporación al precisar que el amparo pobreza tiene una naturaleza personal, es decir, que su reconocimiento no puede tramitarse de manera oficiosa por el funcionario judicial, sino que su procedencia, en específico, dependerá de la solicitud que haga la persona que no cuenta con la capacidad económica sufragar los gastos del proceso, constituyéndose en una carga procesal para la parte o el interviniente que pretenda beneficiarse de esta institución.

*En segundo término, **este beneficio no puede otorgarse a todas las personas que de manera indiscriminada lo soliciten, sino únicamente a aquellas que reúnan objetivamente las condiciones para su reconocimiento, a saber, que soliciten de forma personal y motivada el amparo, y acrediten la situación socioeconómica que lo hace procedente.***⁹. (Subrayas en la fuente)

Frente a lo anterior, el Consejo de Estado consideró: “Según lo transcrito, es evidente que la labor del juez de conocimiento ante el cual se ha solicitado el amparo de pobreza consiste en determinar si el solicitante reúne las condiciones objetivas para su reconocimiento, esto es, (i) que sea solicitada de forma

⁹ Sentencia T-339 de 2018. Corte Constitucional. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

motivada por el directamente interesado y (ii) que esté acreditada la situación socioeconómica que hace necesaria la concesión del amparo.”¹⁰

De lo expuesto, se puede concluir que el amparo de pobreza puede solicitarse antes de la presentación de la demanda o durante el curso del proceso; que éste procede desde el momento en que se presentó la solicitud; y que basta con la afirmación de no poder atender los gastos del proceso sin menoscabo de la subsistencia del demandante y de su familia para acceder a éste, concediéndose a partir de su presentación.

Revisada la solicitud, el Despacho encuentra que el actor popular se limita a señalar que se le dé aplicación al artículo 151 CGP, en la medida que ni él, ni los vecinos afectados, cuentan con recursos para cubrir los gastos que se deriven de la demanda.

Tal como se indicó en precedencia, el artículo 152 del Estatuto Procesal General, exige como mínimo, la manifestación bajo la gravedad de juramento de no tener capacidad para atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley debe alimentos.

Por lo tanto, una cosa es la naturaleza de la acción popular, que persigue la protección precisamente de derechos e intereses colectivos, distinto a que la persona que se presenta como actor popular tenga la posibilidad de expresarse bajo juramento respecto de terceros, lo que claramente no se encuentra autorizado por los artículos 151 y siguientes del CGP.

Ahora bien, la naturaleza de la acción constitucional, precisamente le otorga al ciudadano la oportunidad de representar y defender intereses comunitarios, de ahí que la Ley 472 de 1998 en el capítulo de la legitimación, artículo 12, indique que podrán ejercitar las acciones populares, entre otros, (1) toda personal natural o jurídica.

Al paso que, el artículo 17 ibidem, dispone: “*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.”

Llama la atención que, a la fecha, no se advierta carga alguna que pueda considerarse desbordante de la capacidad y de las condiciones de precariedad que manifiesta con la solicitud de amparo, como tampoco que se hayan decretado medios probatorios que impliquen erogación para la

¹⁰ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Quinta; Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO; Bogotá D.C., cinco (5) de noviembre de dos mil veinte (2020) Radicación número: 68001-23-33-000-2020-00743-01(AC).

parte accionante. No es posible afirmar con la certeza que lo hace la solicitud de amparo, que se encuentre en riesgo la subsistencia del demandante y la del grupo familiar, este último que de ninguna manera fue detallado, simplemente mencionado de paso con la solicitud de amparo, por lo que desconoce el Despacho como está conformado y las necesidades dejadas de cubrir por el hecho de radicar la demanda, sin gastos generados hasta la fecha.

Lo anterior no implica que sea reconsiderada la postura del Despacho en el evento que las situaciones fácticas cambien; incluso, en una posible práctica de pruebas se aplicaría el principio de la carga dinámica previsto en el artículo 167 del Código General del Proceso.

Colofón de lo expuesto, el Despacho advierte insatisfechos los requisitos mínimos de que tratan los artículos 151 y siguientes del Código General del Proceso, motivo por el cual habrá de ser negado la solicitud de amparo de pobreza deprecado por el actor popular.

3.1. Finalmente, el artículo 13 de la Ley 472 de 1998 acerca del ejercicio de la acción popular, cuando esta se inicia sin la intermediación de un apoderado judicial, la Defensoría de Pueblo podrá intervenir, por lo tanto, se ordenará la notificación del auto admisorio a esa entidad para lo de su conocimiento.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO VEINTICUATRO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

RESUELVE

1. ADMITIR la demanda que, en ejercicio del medio de control de **Protección de los Derechos e Intereses Colectivos**, consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 144 de la ley 1437 de 2011, instauró el señor **Ramón Alberto Muñoz Vásquez**, en contra del **Municipio de El Peñol- Oficina de Gestión del Riesgo de El Peñol (OGRD);** y el **Departamento de Antioquia - Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres (DAGRAN).**

2. MODULAR LA MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA EN LOS SIGUIENTES TÉRMINOS: En un término que no podrá superar seis (6) días:

2.1. ORDENAR al Municipio El Peñol, a través del área competente, garantice el cierre y se prohíba el uso del parqueadero, referido en el informe radicado 2026-RE-1225.

2.2. En el mismo término, implementar medidas provisionales de señalización y aislamiento del área de riesgo acerca de la estabilidad del terreno en la vereda Bonilla del Municipio de El Peñol.

2.3. Igualmente, solicitar una evaluación geotécnica y estructural detallada que determine las condiciones de estabilidad del talud y de la losa. Actuación que deberá adelantar en concurso con el **Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres (DAGRAN)**. De esa visita, con el equipo interdisciplinario requerido, se deberá adoptar un plan de acción acerca de la forma de intervenir el terreno, las obras necesarias para la estabilización del talud y manejo de aguas superficiales y subsuperficiales, y en general, todo aquello que se requiera para eliminar el riesgo presente en la comunidad de la vereda Bonilla del Municipio de El Peñol – Antioquia.

2.4. La ejecución de la evaluación geotécnica y estructural referida en el numeral anterior, deberá realizarse en un plazo máximo de dos (2) meses.

2.5. Finalmente, y mientras se lleva a cabo la orden anterior, realizar limpieza, mantenimiento y adecuación de las cunetas y sistemas de drenaje para garantizar la correcta evacuación de las aguas lluvias. Para tal efecto deberá organizar a la comunidad de la vereda Bonilla del Municipio de El Peñol – Antioquia, y proveer las orientaciones técnicas a través del área encargada.

En caso de que la administración del Municipio del El Peñol lo requiera, solicitará el apoyo del área encargada al interior del **Departamento de Antioquia**.

3. NOTIFÍQUESE POR ESTADOS a la parte demandante el presente auto admisorio, de conformidad con el artículo 201 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011.

4. NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE al **Representante Legal de las entidades demandadas**, o a quien este haya delegado la facultad de recibir notificaciones y al **Ministerio Público** en este caso, al señor **Procurador 107 Judicial** Delegado ante este Despacho, de conformidad con lo establecido en el **artículo 48 de la Ley 2080 de 2021**.

La notificación personal se entenderá realizada una vez transcurridos dos (02) días hábiles siguientes al envío del

mensaje de datos remitido por la Secretaría del Despacho.
Vencidos los cuales inicia el término del traslado.

4.1. Notifíquese del auto admisorio a la Defensoría del Pueblo, conforme lo brevemente expuesto.

5. CORRER TRASLADO, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 22 de la Ley 472 de 1998, a las entidades demandadas, al Ministerio Público, y a los sujetos que, según la demanda o las actuaciones acusadas, tengan interés directo en el resultado del proceso, por el término de **diez (10) días**, para contestar la demanda y solicitar la práctica de pruebas. **Este término empezará a contarse a partir del día siguiente a la notificación personal del presente auto.**

6. REQUERIR A LAS ENTIDADES DEMANDADAS para que con la respuesta de la demanda aporte **todas las pruebas** que pretenda hacer valer y que se encuentren en su poder, además de los dictámenes que considere necesarios, de conformidad con el artículo 175 numerales 4 y 5 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011. Igualmente, con la contestación de la demanda, las entidades públicas demandadas **deberán allegar el expediente administrativo** que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentran en su poder, requisito exigido en el párrafo 1º del artículo 175 ibidem, su omisión constituye **falta disciplinaria gravísima.**

7. INFÓRMESE a los habitantes de la parte baja de la Vereda Bonilla, del Municipio de El Peñol, a través de un medio masivo de comunicación o cualquier mecanismo eficaz, la existencia de esta demanda, antes de la fecha que se lleve a efecto la audiencia de pacto de cumplimiento, con el fin de que intervengan las personas interesadas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley 472 de 1998.

7.1. Por Secretaría elabórese el aviso que contenga el extracto de la demanda y envíese al actor popular, a través del correo electrónico dispuesto para notificaciones, con la finalidad de que adelante las gestiones para tal fin.

7.2. Por Secretaría líbrese oficio dirigido al **MUNICIPIO DE EL PEÑOL Y EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**, y envíese copia del aviso a la comunidad para su publicación, haciéndole saber que una vez sea notificado personalmente de la presente providencia deberá publicar dicho aviso en su página web, redes sociales oficiales, así como fijar en un lugar visible y de mayor afluencia de público.

Referencia: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

Radicado: 05001 33 33 024 2026 00266 00

Accionante: Ramón Alberto Muñoz Vásquez

Accionado: Municipio de El Peñol y Otros

Con cualquiera de estas publicaciones, se entenderá que se dio cumplimiento al artículo 21 de la Ley 472 de 1998.

PARÁGRAFO: el **MUNICIPIO DE EL PEÑOL Y EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA** deberán allegar al plenario, constancia de las publicaciones realizadas.

8. NEGAR EL AMPARO DE POBREZA al señor **RAMÓN ALBERTO MUÑOZ VÁSQUEZ**, quien ostenta la calidad de actor popular en el asunto de la referencia, conforme lo expuesto en la parte motiva.

9. DESE APLICACIÓN en la etapa procesal probatoria al artículo 173 del CGP, en el numeral 10° del artículo 78 (deberes de las partes y sus apoderados) y numeral 3° del artículo 84 del mismo estatuto.

10. INFORMAR que toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar la demanda, antes de que se profiera fallo de primera instancia. También podrán coadyuvar esta acción las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el defensor del pueblo o sus delegados, el personero municipal y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos invocados (artículo 24 de la Ley 472 de 1998).

11. INDICAR que, vencido el término del traslado, dentro de los tres (3) días siguientes, se citará a las partes y al Ministerio Público a audiencia especial de pacto de cumplimiento. Su inasistencia dará lugar a sanción conforme a lo dispuesto en el artículo 27 ibidem.

12. REMÍTASE la contestación de la demanda y los demás **MEMORIALES con destino al presente proceso** a la ventanilla de atención virtual del aplicativo **SAMAI¹¹**: <https://ventanillavirtual.consejodeestado.gov.co/> y en el mismo sentido a las demás partes al correo electrónico indicado por estas, incluyendo al Ministerio Público (procurador delegado ante el Juzgado): procuraduria107notificaciones@hotmail.com

Para todos los efectos se le dará aplicación a lo establecido en el parágrafo del artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.

NOTIFÍQUESE

FELIPE ALBERTO VALDERRAMA MOLINA
JUEZ (E)

¹¹ En cumplimiento del Acuerdo PCSJA23-12068 del 16 de mayo de 2023

Referencia: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

Radicado: 05001 33 33 024 **2026 00266 00**

Accionante: Ramón Alberto Muñoz Vásquez

Accionado: Municipio de El Peñol y Otros

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS

JUZGADO VEINTICUATRO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

CERTIFICO: en la fecha se notificó por **ESTADOS ELECTRÓNICOS** el auto anterior.

Medellín, 31 DE JULIO DE 2026, fijado a las 8:00 a.m.

SANDRA TATIANA PALACIOS TAPIA

Secretaria

NML

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://samairj.consejodeestado.gov.co>