



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA  
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN**

**Magistrada Ponente Nadia Patricia Benítez Vega**

Montería, veintiocho (28) de abril del año dos mil veinticinco (2025)

**AUTO ADMITE DEMANDA**

**Medio de control:** ACCIÓN POPULAR

**Radicación:** 23001233300020250004900

**Demandantes:** BARTOLO ESPITIA AGAMEZ Y OTROS

**Demandado:** AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT)

**Tipo de providencia:** Auto

**Asunto:** Admite demanda y niega medida cautelar

Se procede a resolver sobre la admisión de la acción popular de la referencia.

**CONSIDERACIONES**

**1. Admisión**

Los señores Bartolo Espitia Agamez, Abelardo Ruiz Genes, Nellis Beatris Babilonia Paez, Pedro Luis Fuentes Arteaga, Kelly Judith Durango Julio, José Miguel Durango Espitia, José Antonio Ortiz Petro, Manuel del Cristo Ruiz Ruiz, Amafi Andrés Díaz Quiroz, Zonia Susana Martínez Díaz, Luis Ramón Petro Londoño, Alberto Reyes Vargas Ávila, Yarleis Díaz Díaz, Isacc Garces Castro, Alisney Díaz Suarez, Nilo Manuel Petro Ortiz, Marciana del Carmen Guzmán Conde, Erly Arleth Díaz Petro, Luis Fernando Giraldo Aristizabal, Obeimar José Viloría Argel y Denis Denith Hoyos Babilonia, instauraron acción popular en contra de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), por la presunta vulneración a los derechos a la tierra y territorio, vivienda digna, derecho al trabajo, propiedad privada, ambiente sano, debido proceso, medio ambiente, defensa y contradicción, sana posesión, familia, niñez, mínimo vital, identidad cultural y arraigo, aprovechamiento de los recursos naturales, salubridad pública y moralidad administrativa.

Se expone como fundamento fáctico del medio de control invocado que la Agencia Nacional de Tierras mediante Resolución No. 202532000018019 del 28 de marzo de 2025, ordenó la aprehensión material del predio denominado “La Viejas”.

La parte actora afirma que ese acto administrativo pretende el despojo *arbitrario* de los predios denominados “Las Viejas” y “Trementino”, los cuales fueron entregados desde el 1 de julio de 1988 a un grupo de 24 comodatarios por el extinto INCORA, para que los campesinos comuneros beneficiarios adelantaran labores agropecuarias por un término indefinido. Igualmente, se cuestiona a la autoridad demandada de despojar a los señores Luis Fernando Giraldo Aristizabal y Deinis Denith Hoyos Babilonia de bienes inmuebles que son propiedad privada (proceso de prescripción adquisitiva de dominio) a través de diversas resoluciones expedidas por la agencia.

La demanda fue inadmitida a través de auto de fecha 7 de abril de 2025. En la citada providencia se solicitó a la parte demandante explicar cómo la actuación administrativa de



la agencia demandada amenaza o viola los derechos colectivos citados en el escrito de la demanda y precisar si la entidad demandada adelantó las acciones de desalojo previstas en la Resolución 202532000018019 del 28 de marzo de 2025, entre los días 31 de marzo de 2025 y el 3 de abril del presente año.

Para satisfacer lo anterior, se le concedió a la parte actora un término de tres (3) días.

Mediante correo electrónico del 11 de abril de 2025, el apoderado demandante allegó escrito de subsanación de la demanda donde sustenta la vulneración de los derechos colectivos al *acceso a servicios públicos, al ambiente sano, salubridad pública, moralidad administrativa, aprovechamiento de recursos naturales* e informa que la diligencia de desalojo ha sido llevada a cabo por parte de la entidad demandada en la fecha programada, la cual contó con ayuda del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD). Se afirma que se hizo uso de una fuerza desmedida contra la población.

Revisado el memorial contentivo de la acción popular y su subsanación, se concluye que se cumplen los requisitos contemplados en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998. Además, al tener como parte demandada a una entidad de orden nacional, el Tribunal es competente, por consiguiente, procede la admisión de la demanda.

## 2. Medidas cautelares

El demandante a folios 16 a 20 del archivo 01Demanda.pdf solicita como medida provisional lo siguiente:

**PRIMERA:** Que en el Auto que admita la presente Acción Popular, se ordene a la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT)**, representada legalmente por su Director el señor **JUAN FELIPE HARMAN ORTIZ**, o quien haga sus veces al momento de la notificación, **la suspensión inmediata de cualquier acción de desalojo, despojo de estas familias y o aprehensión material de los predios objeto de controversia**; la cual según lo ordenado en el artículo tercero del **AUTO No. 202532000018019** de fecha 28 de marzo de 2025, expedido por la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT)** a través de la **Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica**, se adelantará **entre los días 31 de marzo de 2025 y el 03 de abril de 2025**, conforme a la programación de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras. La anterior solicitud, **se depreca hasta tanto se decida de fondo la presente Acción Popular.**

**SEGUNDA:** Que en el Auto que admita la presente Acción Popular, se ordene a la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT)**, representada legalmente por su Director el señor **JUAN FELIPE HARMAN ORTIZ**, o quien haga sus veces al momento de la notificación, la **SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL AUTO No. 202532000018019** de fecha 28 de marzo de 2025, expedido por la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT)** a través de la **Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica**, y la **SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS** de la **Resolución No 202332008470566** de fecha 18 de noviembre de 2023, expedida igualmente por la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT)**, **lo anterior hasta tanto se decida de fondo la presente Acción Popular.**

**TERCERA:** Que en el Auto que admita la presente Acción Popular, se adopten las medidas y ordenes que el Juez considere necesarias y pertinentes para conjurar o superar la situación irremediable, en la que se encuentran los accionantes.

Al respecto, corresponde precisar que las medidas provisionales pueden ser adoptadas cuando resulten **necesarias y urgentes** para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se hubiere causado.

En ese sentido, el artículo 25 de la Ley 472 de 1998 establece:

*“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.*

*...”*

La jurisprudencia del Consejo de Estado exige la demostración del **fumus boni iuris**, es decir, la apariencia de buen derecho que surja de una evaluación preliminar del caso y que indique una probabilidad razonable de que el acto administrativo ha vulnerado o vulnerará un derecho colectivo. Este requisito es fundamental para evitar la imposición de medidas cautelares sobre reclamaciones infundadas o carentes de sustento legal. Igualmente, se requiere probar el **periculum in mora**, que en el contexto de las medidas cautelares de urgencia contra actos administrativos se traduce en el riesgo inminente de un daño irreparable al derecho colectivo si la medida no se concede de manera inmediata. De modo que, la inmediatez e irreparabilidad del daño son elementos clave para justificar la urgencia y la potencial afectación al demandado sin notificación previa.

Específicamente, en torno a los requisitos para el decreto de medidas cautelares por parte del juez de la acción popular el Consejo de Estado ha sostenido:

“Ahora bien, la adopción de esta clase de medidas presupone no solo una decisión adecuada para lograr el fin propuesto, sino también la prueba objetiva de una amenaza de daño grave e irreparable al ambiente y la motivación de la decisión con base en dicho fundamento. Así, aun cuando plenamente vinculado por el principio de precaución y comprometido con la defensa de los derechos colectivos ambientales, el Juez de acción popular no puede obrar de manera caprichosa, apresurada ni a la ligera. Lo previsto al respecto por el artículo 25 de la ley 472 excluye tal posibilidad e impone al juez la carga de la motivación racional y suficiente de las medidas previas que adopte. Como cualquier otra decisión judicial, también el decreto de medidas cautelares ha de basarse en un mínimo de pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso que sirvan de fundamento a la determinación que se

adopta, pues se encuentra excluido el proceder subjetivo, peligrosista o intuitivo del operador judicial. Dada la magnitud de sus poderes cautelares, éste debe ser cuidadoso con la valoración del material de convicción que allegan las partes y proactivo en la consecución de las evidencias que le permitan superar las deficiencias probatorias de los sujetos procesales con miras a fundamentar de manera adecuada las decisiones que juzga conveniente adoptar en aras de la protección de los derechos colectivos cuyo amparo se solicita. No por otra causa el legislador, además de establecer la carga de la prueba en cabeza de la parte demandante (artículo 30 de la ley 472 de 1998), ha reconocido al Juez Constitucional Popular amplios poderes de oficio en materia probatoria. Adoptar medidas antes del fallo definitivo sin contar con un respaldo probatorio adecuado y sin una motivación suficiente atentaría contra el derecho fundamental debido proceso de la parte demandada.

De aquí que, en síntesis, las medidas anticipadas apoyadas en el principio de precaución deben: (i) contar con un **mínimo de evidencias** que permitan acreditar de manera objetiva y razonable que se está ante el peligro de daño grave e irreversible de un determinado ecosistema o recurso, (ii) **resultar adecuadas** para impedir que dicha afectación se concrete y (iii) tener **una motivación completa**, en la que se expongan con claridad y suficiencia las razones por las que dicha medida es adoptada. No se trata, naturalmente, de pedir certeza absoluta sobre lo primero; simplemente de evitar la arbitrariedad de la autoridad y de respetar la garantía del debido proceso de la parte demandada mediante la imposición de la exigencia de adecuación de la medida y de motivación de la decisión como límites a la discrecionalidad judicial que reconoce el ordenamiento jurídico en estos eventos”<sup>1</sup>.

En providencia posterior<sup>2</sup>, se completó el test de proporcionalidad enunciado en la providencia transcrita con el siguiente argumento:

*“... En consecuencia, retomando la línea sentada en la providencia citada, y resaltando ahora que el criterio de adecuación de la medida allí expuesto debe verse complementado y reforzado por el más acabado análisis que ofrece el **test de proporcionalidad** (que adiciona a la valoración de su adecuación el examen de su necesidad y proporcionalidad en estricto sentido), concluye la Sala que el legítimo decreto de una medida previa apoyada en el principio de precaución presupone: (i) contar con un **mínimo de evidencias que acredite de manera objetiva y razonable** que se está ante el peligro de daño grave e irreversible de un determinado ecosistema o recurso; (ii) la adopción de una **medida adecuada, necesaria y ponderada, es decir, proporcional**, para impedir que dicha afectación se concrete; y (iii) **una motivación completa**, en la que se expongan con claridad y suficiencia las razones por las que dicha medida es adoptada. Esto, porque aun cuando no resulta legítimo exigir en estos eventos una prueba irrefutable del riesgo o de su imputabilidad a una determinada actividad, si procede exigir el cumplimiento de estas condiciones mínimas”.*

En el caso objeto de estudio, según el apoderado demandante el asentamiento constituye una comunidad organizada y su despojo vulnera los derechos colectivos de los demandantes al acceso a servicios públicos y al medio ambiente sano. También, se ven comprometidos el derecho a la salubridad pública y a la moralidad administrativa debido a que están relacionados con el mejoramiento y mantenimiento de la calidad de vida de todos los campesinos afectados, por tanto, deben ser reconocidos a la comunidad involucrada.

Pese lo enunciado por el demandante, en este asunto, no obran en el expediente elementos de prueba en virtud de los cuales se pueda inferir una amenaza o la inminente ocurrencia de un perjuicio irremediable de los derechos e intereses colectivos que amerite ser conjurado a través del decreto de la medida cautelar solicitada. Y la simple expedición de

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 5 de febrero de 2015, Rad. No. 85001 23 33 000 2014 00218 01 (AP). C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

<sup>2</sup> Providencia del 19 de mayo de 2016, Sección Primera, C.P. Guillermo Vargas Ayala. Radicación número: 73001-23-31-000-2011-00611-01(AP).

los actos administrativos demandados no conlleva a tener como acreditados la destrucción del ecosistema (daño ambiental), el daño a la moralidad administrativa, el riesgo para la salud pública y demás intereses colectivos relacionados en la demanda.

Por lo tanto, ante la ausencia de elementos de juicio suficientes para generar en el juez la convicción de la existencia de una amenaza o un daño, lo pertinente es denegar la medida cautelar solicitada.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Córdoba

### **DISPONE:**

**PRIMERO: ADMITIR** la acción popular presentada por los señores Bartolo Espitia Agámez contra la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

**SEGUNDO: NEGAR** la medida provisional solicitada por el demandante, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: NOTIFICAR** personalmente el presente auto al representante legal de la entidad demandada (Agencia Nacional de Tierras) de conformidad con lo establecido en el artículo 171 y 199 del CPACA, en armonía con el artículo 8 de la Ley 2213 de 2022.

**CUARTO: NOTIFICAR** personalmente el auto admisorio de la demanda al señor agente del Ministerio Público de acuerdo con el artículo 199 del CPACA.

**QUINTO:** Efectuadas las notificaciones de rigor, **CORRER** traslado a la entidad demandada por el término de diez (10) días, dentro de los cuales podrán contestar la demanda, solicitar las pruebas que consideren pertinentes e infórmeles que la decisión definitiva será proferida en el término señalado en el artículo 22 de la Ley 472 de 1998 y proponer excepciones, advirtiéndose que solo proponen las excepciones que trata el artículo 23 de la Ley 472 de 1998.

**SEXTO: NOTIFICAR** personalmente el auto admisorio de la demanda al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado a través de su canal digital para que intervenga en el proceso si lo considera conveniente.

**SÉPTIMO:** La secretaria general del tribunal informará el contenido de esta decisión, a través de la inserción de la presente providencia en la página web de la Rama Judicial por el término de diez (10) días, de conformidad con el artículo 21º de la Ley 472 de 1998. Asimismo, ordenar al director general de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) insertar la presente providencia en la página web de la entidad respectiva por el término de diez (10) días.

**OCTAVO: ENVÍAR** copia de la demanda y del presente auto al Registro Público de las Acciones Populares y de Grupo de la Defensoría del Pueblo.

*Firmado electrónicamente*  
**NADIA PATRICIA BENITEZ VEGA**  
**Magistrada Ponente**



La presente providencia fue firmada electrónicamente por la magistrada titular de la Sala del Tribunal Administrativo de Córdoba en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA. Puede validar la autenticidad del documento al escanear el siguiente código QR:

