



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**  
**SALA PRIMERA DE ORALIDAD**  
**MAGISTRADO PONENTE DR. JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**

Medellín, treinta (30) de septiembre de dos mil trece (2.013).

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.**

**DEMANDANTE: DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES**

**DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL RIONEGRO NARE-CORNARE-**

**RADICADO: 05001-23-33-000-2013-01135-00.**

**ASUNTO: AUTO INTELUCUTORIO No. 395-**

**TEMA:** Resuelve sobre Medida Cautelar. Reconoce personería.

Se procede a resolver la solicitud de medida cautelar, presentada por la parte actora y mediante la cual pretende la suspensión provisional de la Resolución No. 112.5322 de 06 de diciembre de 2012, emitida por CORNARE, confirmada mediante las Resoluciones No. 112.0046 de 16 de enero de 2013 y la 112.0152 de 30 de enero de 2013.

**ANTECEDENTES**

La DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES, actuando por medio de apoderado judicial presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 de C.P.A.C.A, con el fin de que se declare la nulidad de las siguientes resoluciones, emitidas por CORNARE:

-Resolución No. 112.5322 del 6 de diciembre de 2012, por medio de la cual se resuelve un procedimiento administrativo sancionatorio de carácter ambiental.



-Resolución No. 112.0046 del 16 de enero de 2013, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede el recurso de alzada.

-Resolución No. 112.0152 del 30 de enero de 2013, por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación.

### CONSIDERACIONES

El medio de control indicado en este caso es el de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del C.P.A.C.A., medio para el cual el legislador consagró la posibilidad de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto en los siguientes términos:

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

(...)" (Negrillas y subraya fuera del texto original).

Respecto al estudio de los requisitos para decretar las medidas cautelares, en este caso el de la suspensión provisional bajo el amparo de la Ley 1437 de 2011, se cita el Auto del 13 de septiembre de 2012, del H. Consejo de Estado, Sección Quinta, Consejera Ponente (E) Susana Buitrago Valencia, en el cual se señaló:

*"La nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que: 1º) la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la **violación de las disposiciones invocadas, surge**, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal – cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: **i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** 2º) Además, señala que esta medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de*



violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado.

Entonces, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que ahora, la norma da apertura y autoriza al juez administrativo para que, a fin de que desde este momento procesal obtenga la percepción de que hay la violación normativa alegada, pueda: **1º) realizar análisis** entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y **2º) que también pueda estudiar** las pruebas allegadas con la solicitud.

Ahora bien, según la Real Academia de la Lengua Española el término "surgir" - (del latín surgere)- significa aparecer, manifestarse, brotar.<sup>1</sup>

En este punto esencial es donde radica la innovación de la regulación en el CPACA de esta institución de la suspensión provisional, pues la Sala recuerda que en el anterior CCA - Decreto 01 de 1984-, artículo 152, la procedencia de esta medida excepcional solicitada y sustentada de modo expreso en la demanda o en escrito separado, estaba sujeta o dependía de que la oposición o la contradicción del acto con las disposiciones invocadas como fundamento de la suspensión provisional fuera **manifiesta**, apreciada por **confrontación directa** con el acto o con documentos públicos aducidos con la solicitud.

De las expresiones "manifiesta" y "confrontación directa" contenidas en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo anterior, tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia dedujeron que la procedencia de esta figura **excluía** que el operador judicial pudiera incursionar en **análisis** o **estudio**, pues la transgresión por el acto de las normas en que debería fundarse, alegadas como sustento de la procedencia de la suspensión, debía aparecer "prima facie", esto es, sin implicar estudio ni esfuerzo analítico alguno.

Ahora bien, no obstante que la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del CPACA (Capítulo XI Medidas Cautelares- procedencia), conforme al cual: "La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento", es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (en el caso el elegido o el nombrado cuya designación se acusa), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba".

Como se puede apreciar, existe una nueva manera de analizar la figura de la suspensión provisional a partir de la Ley 1.437 de 2011, y es del caso

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, consultado en <http://lema.rae.es/drae/?val=surja>



entrar a analizar si la solicitud cumple con los requisitos exigidos por la norma y con las precisiones que realizó la Sección Quinta del órgano de cierre, partiendo de estos presupuestos y en el enfoque indicado, se procede a resolver el caso concreto:

#### **De la solicitud y su fundamento**

Dentro del escrito de la demanda, en el acápite denominado "VI. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR" (visible a folio 10) se solicitó la suspensión provisional de la Resolución No. 112.5322 de 06 de diciembre de 2012, emitida por CORNARE y confirmada mediante las Resoluciones No. 112.0046 de 16 de enero de 2013 y la 112.0152 de 30 de enero de 2013.

Argumentado el apoderado que los actos administrativos en mención fueron expedidos con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, con infracción de las normas en que debieron fundarse y con falsa motivación, por tanto, es clara y manifiesta la violación de la Constitución Política y de la legislación vigente, lo cual se deduce con la confrontación de las normas y el acervo probatorio aportado.

Señaló además que el decreto de la medida de suspensión, conllevaría a la protección del patrimonio público y la moralidad administrativa, en razón a que los costos asociados liquidados en la resolución sancionatoria no se encuentran conforme a los lineamientos legales.

Mediante escrito allegado el 17 de septiembre de 2013, la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL RIONEGRO NARE-CORNARE-**, actuando a través de apoderado judicial, presentó oposición a la medida de suspensión, de donde se entiende que se dio la notificación por conducta concluyente, toda vez que aún no se han notificado el Auto admisorio, ni se dio traslado a la medida, conjuntamente conforme a los artículos 197, 198, 199 (modificado por el Artículo 612 del Código General del Proceso) y 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



En el escrito citado, la entidad demandada se opone al decreto de la medida cautelar, consistente en la suspensión de los actos administrativos, argumentando que es improcedente la medida por falta de prueba sumaria del perjuicio, como lo señaló la ley 1437 de 2011 en su artículo 231.

Además, refiere que la entidad demandante sólo señaló en forma abstracta que el decreto de la medida conllevaría a la protección del patrimonio público y la moralidad administrativa, pero no probó de forma sumaria la existencia de perjuicios; y agrega la parte demandada que ella también es parte del Estado, luego el transvase de recursos a otros podrá erigirse en daño patrimonial a una entidad particular, mas no al Estado.

Señaló, que la entidad demandante no cita cuáles son las normas superiores invocadas como violadas y finalmente expresa Cornare que no existe la violación predicada, toda vez que el sólo hecho de que una decisión en el trámite del procedimiento sea adversa a un interesado en modo alguno puede entenderse como desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa. Finalmente solicitó denegar la medida cautelar deprecada.

Para el Despacho entonces, de la confrontación del acto, con las disposiciones legales vulneradas y del concepto de violación señalado por la entidad demandante (el derecho de audiencia y defensa –debido proceso– igualdad, transparencia de la actuación administrativa y seguridad jurídica), no surge clara ninguna ilegalidad que amerite suspender los efectos del mismo y tendrá que ser luego de un amplio debate jurídico y por qué no probatorio, que se tome la decisión en el sentido de si la norma viola o no el ordenamiento jurídico; y ese análisis es propio de la sentencia.

Por las razones expuestas, se negará la solicitud de suspensión provisional de la Resolución No. 112.5322 de 06 de diciembre de 2012, emitida por CORNARE y confirmada mediante las Resoluciones No. 112.0046 de 16 de enero de 2013 y la 112.0152 de 30 de enero de 2013.

En mérito de lo expuesto se,



**RESUELVE:**

**PRIMERO: NIÉGASE** amparo cautelar de suspensión provisional formulado en contra de la Resolución No. 112.5322 de 06 de diciembre de 2012, emitida por CORNARE y confirmada mediante las Resoluciones No. 112.0046 de 16 de enero de 2013 y la 112.0152 de 30 de enero de 2013, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Se reconoce personería a los **Doctores EFRAIN GOMEZ CARDONA y a MARCELA TAMAYO ARANGO**, con Tarjetas Profesionales N° 34.582 y 68.634 del CSJ, respectivamente, para representar a la Entidad Demandada, en los términos del poder conferido, visible en el folio 252 del expediente.

**NOTIFÍQUESE**

**JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**  
**MAGISTRADO**