



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, doce (12) de mayo del dos mil veintidós (2022)

Expediente Rad.:	54-001-23-33-000-2021-00216-00
Demandante:	CONSORCIO MINERO LA NUEVA DONJUANA
Demandado:	ANI - CONCESIONARIO UNIÓN VIAL RIO PAMPLONITA S.A.S. - AFA CONSULTORÍA Y CONSTRUCCIÓN S.A.
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En atención al informe secretarial que antecede, corresponde a la Sala resolver la solicitud de Desistimiento de las pretensiones de la demanda presentada por el apoderado de la parte demandante.

1. ANTECEDENTES

El CONSORCIO MINERO LA NUEVA DONJUANA, por intermedio de apoderado, solicitó que en el trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se declarara la nulidad de la Resolución No. 20216060007795 de 21 de mayo de 2021, expedida por la ANI "Por medio de la cual se ordena iniciar los trámites judiciales de expropiación de tres zonas de terreno requeridas para la ejecución de la DOBLE CALZADA PAMPLONA CÚCUTA, ubicado en la vereda Honda Norte, jurisdicción del municipio de Chinácota, departamento del Norte de Santander", así como la Resolución No. 20216060011215 del 07 de julio de 2021, mediante la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 20216060007795 del 21 de mayo de 2021.

El presente proceso se admitió mediante providencia de fecha 24 de septiembre del 2021, y mediante auto de fecha 02 de marzo del 2022 se resolvió negar la medida cautelar solicitada.

Seguidamente, la parte demandante interpuso memoriales de fecha 5 de abril del 2022¹ y 29 de abril del 2022², mediante los cuales desistió de las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento, en razón a que logró un acuerdo directo con la sociedad UNIÓN VIAL RIO PAMPLONITA S.A.S.

Ante tal solicitud propuesta, la parte demandada - SOCIEDAD AFA CONSULTORÍA Y CONSTRUCCIÓN S.A.³ y el CONCESIONARIO UNIÓN VIAL RIO PAMPLONITA S.A.S.⁴ se pronunciaron frente al

¹ Ver Archivo Digital No. 0032 *Desistimiento parte demandante.*

² Ver Archivo Digital No. 0038 *Alcance al Desistimiento parte demandante.*

³ Ver Archivo Digital No. 0037 *Contestación Demanda.*

⁴ Ver Archivo Digital No. 0042 *Pronunciamento Frente al Desistimiento.*

desistimiento propuesto, solicitando acoger favorablemente la petición.

2. PARA RESOLVER SE CONSIDERA

En primer lugar, conforme con lo previsto en el artículo 125 del CPACA, la decisión deberá adoptarla la Sala por tratarse de un auto que pone fin al proceso de conformidad con el Artículo 243 modificado con la Ley 2080 de 2021, numeral 3 de la Ley 1437 del 2011.

En segundo lugar, para decidir sobre la procedencia del desistimiento de la demanda, se mencionarán las normas que regulan el desistimiento.

El desistimiento de la demanda es una de las formas anormales de terminación del proceso. Para el caso de los procesos tramitados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por tratarse de un asunto no regulado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son aplicables las normas del Código General del Proceso. El artículo 314 de ese código dispone:

"...ARTÍCULO 314. DESISTIMIENTO DE LAS PRETENSIONES. *El demandante podrá desistir de las pretensiones mientras no se haya pronunciado sentencia que ponga fin al proceso. Cuando el desistimiento se presente ante el superior por haberse interpuesto por la demandante apelación de la sentencia o casación, se entenderá que comprende el del recurso.*

El desistimiento implica la renuncia de las pretensiones de la demanda en todos aquellos casos en que la firmeza de la sentencia absolutoria habría producido efectos de cosa juzgada. El auto que acepte el desistimiento producirá los mismos efectos de aquella sentencia.

Si el desistimiento no se refiere a la totalidad de las pretensiones, o si sólo proviene de alguno de los demandantes, el proceso continuará respecto de las pretensiones y personas no comprendidas en él.

En los procesos de deslinde y amojonamiento, de división de bienes comunes, de disolución o liquidación de sociedades conyugales o patrimoniales, civiles o comerciales, el desistimiento no producirá efectos sin la anuencia de la parte demandada, cuando esta no se opuso a la demanda, y no impedirá que se promueva posteriormente el mismo proceso.

El desistimiento debe ser incondicional, salvo acuerdo de las partes, y sólo perjudica a la persona que lo hace y a sus causahabientes.

El desistimiento de la demanda principal no impide el trámite de la reconvencción, que continuará ante el mismo juez cualquiera que fuere su cuantía.

Cuando el demandante sea la Nación, un departamento o municipio, el desistimiento deberá estar suscrito por el apoderado judicial y por el representante del Gobierno Nacional, el gobernador o el alcalde respectivo...



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, diecisiete (17) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Magistrado Ponente: **CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**

RADICADO: No. 54-001-33-33-003-2020-00114-01
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL FLÓREZ RIVERA
DEMANDADO: ALCALDÍA DE CÚCUTA- SECRETARIA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE CÚCUTA
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD

Entra la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial del municipio de San José de Cúcuta, en contra del auto N°0430 del 23 de junio de 2020, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta, mediante el cual decretó la medida cautelar solicitada por el demandante.

I. ANTECEDENTES.

1.1. La demanda

1.1.1. El señor Miguel Ángel Flórez Rivera, actuando en nombre propio, presentó demanda en uso del medio de control de nulidad en contra del Municipio de Cúcuta, - Secretaría de Tránsito y Transporte de Cúcuta, con el objeto de que se declare la nulidad de los artículos 4 y 5 de la Resolución No. 099 de 31 de Mayo de 2020 expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cúcuta, y en consecuencia, se ordene al AMC ejercer su competencia en su condición de autoridad única del transporte público colectivo de pasajeros, garantizando, tanto los derechos y libertades de los conductores y propietarios de los vehículos afiliados a las empresas de transporte público habilitadas por dicha entidad, como la operación normal en las rutas autorizadas, reconocidas y/o convalidadas para el efecto.

1.2. El auto apelado

1.2.1. El Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta, decidió decretar la medida cautelar peticionada, ordenando la suspensión provisional de los efectos legales de los artículos 4 y 5 de la Resolución N° 099 del 31 de mayo de 2020, expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Cúcuta, mediante los cuales se establecen unas medidas de regulación y restricción en la prestación del servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros individual y colectivo en esta ciudad, por el período comprendido entre el 1 de junio y el 1 de julio de 2020, así como de la totalidad de las actuaciones desarrolladas con fundamento en los referidos artículos, y

que actualmente se encuentren en curso. Expuso su decisión con los siguientes argumentos:

- Que conforme a la lectura del artículo 6° del Decreto N° 108 de 2020, pudo afirmar que el acto acusado fue falsamente motivado, en razón de que fue expedido el 31 de mayo de la presente anualidad, en uso de facultades que fueron conferidas por el Alcalde Municipal hasta el 31 de marzo de 2020, es decir, que para la época en que se profirió la Resolución N° 099 de 2020, dichas atribuciones ya habían expirado.
- Que mediante los artículos 4 y 5 de la mencionada Resolución, el Secretario de Tránsito y Transporte Municipal de Cúcuta estableció unas medidas de regulación y restricción en la prestación del servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros individual y colectivo en el municipio de Cúcuta, por el período comprendido entre el 1 de junio y el 1 de julio de 2020.
- Que el artículo 319 de la Constitución Política prevé que cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den características de un área metropolitana, podrán organizarse bajo esta figura como entidad administrativa encargada y que, además tienen la función de racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran.
- En suma, señala que de acuerdo al artículo 2, 7, literal n), 9 y 10 de la Ley 1625 de 2013, y en lo contenido en la Ley 128 de 1994, la Junta Metropolitana del Área Metropolitana de Cúcuta expidió los Acuerdos N° 004 de 2001 , 006 de 2004, 001 de 2014 y 004 de 2016, mediante los cuales constituyó a dicha entidad administrativa como autoridad de transporte público metropolitano para que ejerciera las funciones de inspección, vigilancia y control de la prestación de los servicios de transporte público terrestre automotor colectivo metropolitano e individual en vehículos taxi, declarando dicho servicio público como un hecho metropolitano.
- Que en consecuencia de ello, concluye que el Secretario de Tránsito y Transporte Municipal de Cúcuta carece de la competencia para regular el servicio de transporte público terrestre individual y colectivo, así mismo, considera que el Alcalde Municipal tampoco tiene competencia para delegar dicha función, puesto que la misma le compete exclusivamente al Área Metropolitana de Cúcuta.
- Por lo cual, considera que si se permite surtir los efectos legales de la mencionada normatividad se afecta la prestación del servicio público de transporte en el municipio y, por ende estima necesario pronunciarse provisionalmente de urgencia con el fin de evitar que se ocasione un perjuicio mayor, y a su vez, señala que al efectuarse un juicio de ponderación se desprende que sería mucho más gravoso para el interés público negar la medida que concederla.
- Por lo tanto, decidió declarar la suspensión provisional de los efectos de los artículos 4 y 5 de la Resolución N°099 del 31 de mayo de 2020, expedida por la

Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Cúcuta. De igual manera, considera que, en cuanto a las demás pretensiones solicitada, debe pronunciarse de manera desfavorable por resultar improcedentes.

1.2.1 Razones de la apelación del Municipio de San José de Cúcuta

El apoderado de la parte demandada disiente de la decisión del Juzgado con fundamento en lo siguiente¹:

Indica que en cuanto a las facultades del Secretario de Tránsito y Transporte municipal para expedir la resolución No. 099 de 2020, se realizó en cumplimiento del Decreto Nacional No. 749 del 28 de mayo de 2020.

Que el Alcalde Municipal si es la autoridad competente para expedir el Decreto No 153 de 2020; y, por tanto, el Secretario de Tránsito y Transporte de Cúcuta es competente para expedir la Resolución No. 099 de 2020, en razón de lo estipulado en el artículo 315 Constitucional, Decreto Nacional No. 749 de 2020, La Ley 136 de 1994, la Ley 769 de 2002, la Ley 1801 de 2016 y demás normas concordantes.

A su vez, considera que Alcalde Municipal es quien ejerce las funciones de autoridad de tránsito conforme la Ley 769 de 2002; y que es él quien podrá expedir las normas y tomar las medidas necesarias para el ordenamiento del tránsito de vehículos por las vías públicas de competencia de dicha entidad territorial y las medidas dentro de la cuales se encuentran las restricciones al tránsito de vehículos particulares y públicos por las vías de la ciudad, denominadas “pico y placa”, en virtud de lo normado en el artículo 7º de la norma en cita.

Así mismo, señala que el AMC no es considerada por la Ley como autoridad de tránsito, ni que está constituida como tal, en razón de que sus competencias se circunscriben a ser autoridad de transporte cuya medidas administrativas se dirigen a controlar la prestación del servicio público, la racionalización del parque automotor, y la disminución de capacidades transportadoras, esto lo fundamenta conforme lo señalado en los Decretos 170 y 172 de 2001, compilados con el Decreto Único Reglamentario 1079 de 2015, según lo Certificado por el Director del Área Metropolitana de Cúcuta, en memorial fechado el 26 de junio de 2020.

Por otra parte, advierte que el A-quo, al proferir el auto objeto de censura, no tuvo en cuenta, que las medidas contenidas en la Resolución No. 099 de 2020, tiene fundamento en las medidas de restricción a la movilidad en materia de tránsito debido al COVID-19, y la declaratoria nacional de emergencia sanitaria, y que además, estas se enmarcan dentro de la órbita de las facultades y competencias asignadas por la Ley 1801 de 2016, a los gobernadores y alcaldes, y lo señalado en el artículo 14 de la citada resolución.

¹ Folios 145 a del expediente.

Reitera que el contenido del Artículo 7 del mismo Decreto Nacional No. 749 de 2020, también en relación a la emergencia nacional, establece lo relacionado con la movilidad y la garantía del servicio público de transporte terrestre y otros.

En consecuencia, de ello, solicita se revoque en su totalidad el auto de fecha 23 de junio de 2020, de acuerdo a las razones expuestas anteriormente.

1.2.1. De la parte Demandante

El señor Miguel Ángel Flórez Rivera presenta escrito que denomina contestación al recurso de apelación, en el que indica:

Que la motivación del acto administrativo no se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico, ya que según las decisiones de que tratan los artículos suspendidos, se encontrarán viciadas de nulidad y la causal será la falsa motivación.

Que el Secretario de Tránsito Municipal de Cúcuta no solo no tenía competencia para expedirlas sino que no había realizado los estudios técnicos necesarios para soportar estas medidas como son la restricción de circulación de vehículos públicos y la limitación de la capacidad de pasajeros al interior de estos, lo cual según se encuentra contrariando la esencia de la Administración Pública cuyas decisiones deben tener siempre un soporte técnico en procura que estas sean las más favorables para bienestar de los administrados.

En suma, señala que la suscripción o firma de un acto administrativo vincula no solamente al funcionario que lo expide, sino que también a la administración que, según el apoderado de la demandada delegó en aquel las atribuciones de expedición del acto administrativo suspendido.

A su vez, indica que toda facultad que el Código Nacional de Tránsito Terrestre les hubiere conferido directamente a los alcaldes, tratándose de los vehículos que prestan el Servicio Público de Transporte Colectivo e Individual de Pasajeros y Mixto, fue transferida al Área Metropolitana de Cúcuta.

Al respecto, señala que más allá del reproche de la falta de competencia de la Secretaría de Tránsito Municipal para expedir los artículos 4 y 5 de la Resolución N°099 de 2020, considera que se está adoptando un tratamiento diferencial al fijar una medida que afecta a los vehículos de transporte público de pasajeros sin indicar ni justificar los motivos que lo condujeron a expedir esa decisión que respecto de la limitación de capacidad transportadora del número de pasajeros crea situaciones jurídicas disímiles sin incorporar.

Así mismo, resalta que la Alcaldía y la Secretaría de Tránsito de Cúcuta han incurrido en duplicidad de funciones al invadir la competencia del Área Metropolitana de Cúcuta, debido a que según configura una incompetencia en razón del grado de horizontalidad,

situación que se caracteriza al interior de la Administración Pública en el evento en que algún órgano o ente público se involucre en las funciones de otra entidad pública.

De igual manera, señala que la demandada falta a la verdad cuando intenta ejemplarizar con el artículo 119 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, debido que le da un alcance según el cual no le es propio, como es el de dictar medidas como “pico y placa” ya que es la misma Resolución N°099 de 2020 que define en su artículo 1 el concepto de esta medida y en su artículo 2 la aplica en forma exclusiva a los vehículos particulares de placa nacional matriculados en los organismos de tránsito que funcionan en los municipios metropolitanos.

Que es falso que el artículo 119 de la Ley 769 de 2002 faculte a las autoridades de tránsito para implementar medidas como el “placa – día 24 horas”, ya que según de su lectura se desprende que tal mandato se circunscribe a impedir que un vehículo se estacione o circule por una vía específica y no por toda la ciudad como malintencionadamente lo pretende hacer ver la demandada.

Que de la certificación del AMC que nos ocupa se desprende que las precitadas funciones que son propias de los alcaldes y que estos como miembros de la Junta Metropolitana le confirieron a esta entidad administrativa, son diferentes a las establecidas para las autoridades de tránsito, las cuales se encuentran consagradas expresamente en la Ley 769 de 2002.

En efecto, señala que las normas enunciadas por la demandada en el recurso interpuesto lo que hacen es consolidar la obligación del alcalde de respetar el marco de competencias constitucionales y legales, que por ser Cúcuta el municipio núcleo del Área Metropolitana y esta entidad haber sido constituida legamente y reconocida como autoridad única del transporte público colectivo e individual de pasajeros, a esta se debe remitir la orden de garantizar la prestación del servicio de transporte público terrestre de que trata el artículo 7 del Decreto Nacional N° 749 de 2020.

Así mismo, indicó que es una falacia asumir que la orden presidencial dada mediante el precitado artículo 7 del Decreto Nacional N° 749 de 2020, es la de garantizar la movilidad del transporte público, pues según el actor lo que requiere el Gobierno Nacional es que se garantice la movilidad de las personas exceptuadas en el artículo 3 de esta disposición nacional.

Por tanto, considera que la demandada lo que pretende es hacer creer al despacho que en las precitadas normas están los fundamentos constitucionales y legales para la expedición de la Resolución Municipal N° 099 de 2020, cuando lo que según pretende es que la falsa motivación como causal autónoma de nulidad de los actos administrativos se genera cuando se presentan “motivos in coordinados”, situación que estima se configura con eventos que implican falsa motivación.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Problema jurídico

Constituye fundamento de la presente controversia establecer si: ¿la providencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta de fecha 23 de junio de 2020, mediante la cual se decretó la medida cautelar solicitada por la parte demandante, se encuentra ajustada a derecho?

2.2. De la competencia

2.2.1. Esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación presentado por la parte demandada, comoquiera que el auto que decreta una medida cautelar es apelable, por encontrarse enlistado en el numeral 5 del artículo 243 del CPACA.

2.2.2. Así mismo, es competente la Sala para proferir la decisión que en derecho corresponda, en virtud de lo dispuesto en el artículo 125 del CPACA, según el cual, las decisiones a que se refiere el numeral 5 del artículo 243 de la ley 1437 del 2011 serán de Sala.

2.3. De la respuesta al problema jurídico planteado

En el suscrito de solicitud de la medida cautelar, la parte demandante solicitó *“que se decrete como medida cautelar de urgencia:*

“La suspensión provisional tanto de los efectos de los artículos 4 y 5 de la Resolución N°099 del 31 de mayo de 2020, expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Cúcuta, como norma que los prorrogue, adicione o modifique.

Abstenerse de expedir nuevos actos administrativo que regulen el transporte público colectivo de pasajeros en el municipio de Cúcuta.”

El Juez Tercero Administrativo Oral de Cúcuta, decidió decretar la medida cautelar solicitada por la parte demandante, procediendo a ordenar la suspensión provisional de los efectos legales de los artículos 4 y 5 de la Resolución N° 099 del 31 de mayo de 2020, expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Cúcuta, mediante los cuales se establecen unas medidas de regulación y restricción en la prestación del servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros individual y colectivo en esta ciudad, por el período comprendido entre el 1 de junio y el 1 de julio de 2020, así como de la totalidad de las actuaciones desarrolladas con fundamento en los referidos artículos.

Disiente el apelante de la decisión adoptada en el proveído impugnado, argumentado que el Secretario de Tránsito y Transporte municipal tenía facultades para expedir la resolución No. 099 de 2020, ya que se realizó en cumplimiento del Decreto Nacional No. 749 del 28 de mayo de 2020 y a su vez, señaló que el A-quo, al proferir el auto objeto de

censura, no tuvo en cuenta que las medidas contenidas en la Resolución No. 099 de 2020, tiene fundamento en las medidas de restricción a la movilidad en materia de tránsito debido al COVID-19, y la declaratoria nacional de emergencia sanitaria, y que además, estas se enmarcan dentro de la órbita de las facultades y competencias asignadas por la Ley 1801 de 2016, a los gobernadores y alcaldes, y lo señalado en el artículo 14 de la citada resolución.

A su vez, la parte demandante argumenta que en las razones jurídicas y fácticas que la demandada relaciona en el recurso de apelación, no son aplicables ni suficientes para levantar la medida cautelar de urgencia. Pues advierte que las normas que arguye la demandada nunca fueron causa o motivo para expedir los suspendidos artículos de la Resolución 099 de 2020. Así, considera que la motivación del acto administrativo no se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico, ya que según las decisiones de que traten los artículos suspendidos, se encontrarán viciadas de nulidad y la causal será la falsa motivación.

Pues bien, el capítulo XI del CPACA regula lo concerniente a las medidas cautelares, señalando en el artículo 229 que, en todos los procesos declarativos adelantados ante esta jurisdicción, el Juez o Magistrado Ponente podrá 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.

Las medidas cautelares que se ventilan ante esta jurisdicción se encuentran reguladas en el artículo 229 del CPACA y pueden ser: i) preventivas, ii) conservativas, iii) anticipativas y iv) de suspensión. Y además reguló el contenido y ejercicio de las medidas cautelares en su artículo 230, precisando en dicho articulado la naturaleza de las mismas y su finalidad, estableciendo posteriormente los requisitos para su procedencia en los siguientes términos:

A su vez, el artículo 231 del CPACA preceptúa como requisitos para decretar las medidas cautelares, los siguientes:

“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.*

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

1. *Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*

2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.

3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.” (Resaltado y en negrilla por fuera de texto).”

Según la norma transcrita los requisitos sustanciales para la procedencia de las medidas cautelares, varían según la naturaleza de esta, así:

a) Cuando se trate de suspensión provisional de los actos administrativos, procederá por violación de las normas invocadas como vulneradas a partir de la confrontación del acto demandado, o de las pruebas aportadas con la solicitud.

b) En el caso de que adicionalmente se depreque el restablecimiento del derecho o indemnización de perjuicios, se deberá probar la existencia del derecho o del perjuicio.

c) Cuando se trate de una medida cautelar de otra naturaleza, se debe acudir al cumplimiento de los demás requisitos previstos en el artículo 231 del CPACA, es decir, corresponderá acreditar: 1.- Que la demanda de encuentre razonablemente fundada; 2.- la titularidad del derecho invocado; 3.- que resultaría más gravoso para el interés público no decretar la medida cautelar y 4.- que de no decretarse la medida cautelar se cause un perjuicio irremediable o los efectos de la sentencia serian nugatorios.

En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado²:

[...] la Sala advierte que de conformidad con el artículo 229 del CPACA, en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, a petición de parte debidamente sustentada, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar «*las medidas que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*». Dentro de las medidas cautelares que puede decretar el Ponente, el artículo 230 numeral segundo del CPACA prevé, la de “[s]uspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual, como ocurrió en el caso en estudio. Por su parte, el artículo 231 del CPACA establece los requisitos que deben acreditarse para la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y los que deben cumplirse para que proceda cualquiera otra de las medidas cautelares posibles [...]

² CE. Caso del Medio de Control de Nulidad contra el MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, Radicación No. 11001-03-26-000-2014-00054-00(21025), Auto del 28 de mayo de 2015. C.P. MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA.

Así pues, unos son los requisitos para que pueda decretarse la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, de carácter general o particular, y otros, para que sean procedentes las medidas cautelares distintas a dicha suspensión. (...)

Precisado lo anterior, la Sala observa que la medida cautelar decretada en el auto objeto del recurso se rige por los requisitos previstos en el inciso segundo, esto es, los numerales del artículo 231 del CPACA antes transcrito, por cuanto es una medida distinta a la de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo. En esas condiciones, contrario a lo sostenido por los recurrentes, **para el decreto de la suspensión de un procedimiento o actuación administrativa no es necesario verificar la violación de normas superiores, razón por la cual se ajusta a lo dispuesto en el artículo 231 del CPACA que en el auto suplicado no se haya realizado una confrontación legal y constitucional de los actos demandados**.
Negrillas y Subrayado por la Sala.

Así se encuentra que de conformidad con el artículo 231 CPACA la medida cautelar de suspensión de los efectos de un acto administrativo procede, de conformidad con las siguientes reglas:

- Por la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, **cuando tal violación surja de 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.**
- Además, se prescribe que sí se pretende además de la declaratoria de nulidad, el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios **deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.**

Sobre las reglas previstas en el CPACA para efectos de decretar una medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de pronunciarse en los siguientes términos³:

*“La nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que: 1°) 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.** 2°) 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.*

³Consejo de Estado, Sección Quinta, septiembre 13 del 2012, M.P Susana Buitrago Valencia Radicación número: 11001-03-28-000-2012-00042-00, Actor: Johan Steed Ortiz Fernández, Demandado: Representantes De Los Egresados Ante El Consejo Superior De La Universidad Sur colombiana.

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 surgĕre)- significa aparecer, manifestarse, brotar.⁴

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”

En el sub examine, la medida cautelar solicitada tiene como objeto la suspensión provisional del acto administrativo demandado, razón por la cual, le corresponde a la Sala, resolver el problema jurídico planteado en el presente proceso.

Al respecto, se tiene que el artículo 6º del Decreto N°108 de 2020 fue expedido el día 31 de mayo de 2020, y las facultades que fueron conferidas por el Alcalde del Municipio de

⁴ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, consultado en <http://lema.rae.es/drae/?val=surja>

San José de Cúcuta fueron hasta el 31 de marzo de 2020, dando a entender que la resolución demandada en el presente proceso se encuentra falsamente motivada y, por ende, estas ya habían expirado.

Pues bien, el artículo 7, literal n) de la Ley 1625 de 2013, expone lo siguiente:

“Artículo 7°. Funciones de las Áreas Metropolitanas. De conformidad con lo establecido en el artículo 319 de la Constitución Política, son funciones de las Áreas Metropolitanas, además de las conferidas por otras disposiciones legales, las siguientes:

n) Ejercer la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción de acuerdo con la ley, las autorizaciones y aprobaciones otorgadas conforme a ella;”

Conforme lo anterior, se entiende de las normas que regulan la materia, no existe la claridad suficiente, lo que conlleva a que la medida provisional solicitada debería ser revocada, dado que no concurren plenamente los elementos establecidos por la norma para su procedencia, pues de la lectura del escrito de acción y las actuaciones demandadas no se puede concluir con precisión, la apariencia de buen derecho, esto en razón a que el problema jurídico que se plantea de fondo por el Juez de instancia en su providencia, y que tiene que ver con la legalidad del acto administrativo por el cual se adoptada unas medidas en el transporte público, demandan un análisis más profundo y con audiencia de todas las partes, además de elementos probatorios adicionales, concretamente en lo que tiene que ver con la competencia para la adopción de este tipo de medidas.

Lo anterior en la medida que dentro del expediente no se muestra evidente en esta etapa procesal con claridad la transgresión al ámbito de competencia de la decisión del Municipio, esto teniendo en cuenta que el ente territorial, invoca normas de alcance nacional entre otros Decreto Nacional No. 749 de 2020, La Ley 136 de 1994, la Ley 769 de 2002, la Ley 1801 de 2016 y demás normas concordante, además de la Ley 769 de 2002.

Sobre este punto, vale la pena señalar que esta posición también armoniza con los pronunciamientos efectuados por la Sección Cuarta del Honorable Consejo de estado en sentencia de fecha 21 de mayo de 2014, radicado N° 201300534, Consejera Ponente Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, los cuales se dirigieron en los siguientes términos:

“En primer lugar, en cuanto a la suspensión provisional de los actos administrativos indica que la medida debe ser solicitada en la demanda, o en escrito separado, en cualquier tiempo. Agrega que solo puede solicitarse en procesos que se adelanten contra actos administrativos definitivos, pues se trata de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho o de simple nulidad. Asimismo, señala que la causal debe ser la de violación de las normas invocadas y que la procedencia de la medida surja de la confrontación del acto

acusado con dichas normas. Finalmente, cuando se trate de pretensiones de restablecimiento del derecho, se debe demostrar, sumariamente al menos, la existencia del daño”

En consecuencia, para la Sala debe ser revocado el auto de fecha 23 de junio de 2020, emanado del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cúcuta, por cuanto resulta necesario realizar un estudio más exhaustivo de la normatividad en materia de regulación del tránsito territorial, no siendo plenamente la incompetencia que se predica en el auto apelado.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

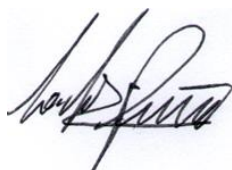
R E S U E L V E:

PRIMERO: REVOCAR el auto de fecha de **23 de junio de 2020**, proferido por el **Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cúcuta**, mediante el cual se decretó medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativos demandado, acorde a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada la presente decisión, **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales pertinentes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Esta decisión fue discutida y aprobada en sala de decisión No. 03 de marzo 17 de 2022)



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado.-



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-

La norma transcrita permite que la parte demandante desista total o parcialmente de las pretensiones de la demanda, siempre que no se haya dictado sentencia definitiva.

En el *sub examine* se verifica que el proceso estaba pendiente de correr traslado las excepciones propuestas por la parte demandada en el escrito de contestación de la demanda, lo que significa que no se ha proferido decisión que ponga fin al proceso.

Por lo anterior y tal como lo indica la norma en lo concerniente al desistimiento, y teniendo en cuenta que la parte demandada no planteó oposición alguna, se deberá acceder a la solicitud de desistimiento de las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo anteriormente expuesto este Despacho administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero: Acceder a la solicitud de desistimiento de las pretensiones contenidas en la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho presentada por el CONSORCIO MINERO LA NUEVA DONJUANA, en contra de la ANI, el CONCESIONARIO UNIÓN VIAL RIO PAMPLONITA S.A.S. y la SOCIEDAD AFA CONSULTORÍA Y CONSTRUCCIÓN S.A.

Segundo: En consecuencia, mediante esta providencia, declárese terminado el presente proceso.

Tercero: Ejecutoriada esta providencia, archívese las presentes diligencias.

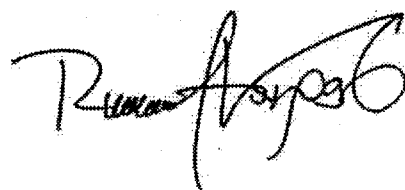
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(La anterior providencia fue aprobada en Sala de Decisión Virtual de la fecha)


MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
MAGISTRADO



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
MAGISTRADO