

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

Quibdó, once (11) de febrero de dos mil veintidós (2022).

**AUTO INTERLOCUTORIO No. \_056\_/**

<b>REFERENCIA:</b>	<b>27001333300220200017701</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>GREGORY ENRIQUE MARTINEZ FLÓREZ</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>MUNICIPIO DE QUIBDÓ – SUPERINTENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – OFICINA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE QUIBDÓ – ANA LORENZA BROJA DE CASTILLO.</b>

**MAGISTRADA PONENTE: Dra. MIRTHA ABADÍA SERNA**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra el auto del dos (2) de marzo de dos mil veintidós (2022), proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, mediante el cual se denegó la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos enjuiciados en el proceso de la referencia.

Con miras a lograr una mayor comprensión del presente asunto, a continuación, la Sala presenta de manera resumida los hechos relevantes del caso, antes de mostrar las pretensiones de la demanda y la solicitud de medida cautelar.

#### **I.- HECHOS RELEVANTES DEL CASO**

- 1)** En ejercicio del medio de control de nulidad simple establecido en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el señor Gregory Enrique Martínez Flores acudió ante esta Jurisdicción para obtener la nulidad del contrato de compraventa contenido en la escritura pública No. 666 del 22 de septiembre de 1987, suscrita por el Alcalde mayor de Quibdó y la señora Ana Lorenza Borja de Castillo, junto con el correspondiente registro de matrícula, inmobiliaria No. 180-7179 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Quibdó, y de la escritura aclaratoria No. 105 del 07 de febrero de 1995.
- 2)** Previo traslado a las partes y por escrito separado la parte actora solicitó la suspensión provisional del contrato de compraventa contenido en la escritura pública N° 666 del 22 de septiembre de 1987 suscrita por el Alcalde Mayor de Quibdó y la señora Ana Lorenza Borja de Castillo, junto con el correspondiente registro de matrícula inmobiliaria N° 180 – 7179 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Quibdó y de la escritura aclaratoria N° 105 del 7 de febrero 1995. Como consecuencia de lo anterior, se prohíba la compraventa de terrenos en los predios comprendidos dentro de las mencionadas escrituras públicas, hasta tanto no se emita decisión de fondo en el presente asunto.

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

#### II.- LA DEMANDA

El señor Gregory Enrique Martínez Flórez, a través del precitado medio de control de Nulidad, presentó demanda contra los siguientes actos administrativos:

- (i) La nulidad del contrato de compraventa contenido en la escritura pública N° 666 del 22 de septiembre de 1987, de la escritura aclaratoria del 7 de febrero de 1995, y su correspondiente registro de matrícula inmobiliaria N° 180 – 7179 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Quibdó.

#### 1.2.- SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Como medida cautelar, la parte demandante solicitó la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos antes mencionados, alegando que transgreden lo previsto en el Acuerdo N° 01 de 1987 artículo 2, por cuanto el Alcalde Mayor de Quibdó de la época violó la prohibición de vender predios mayores de 300 metros a una misma persona. Argumentando que *“El Alcalde transgredió el metraje autorizado por el Consejo Municipal, porque vendió a una misma persona, es decir, a la señora Ana Lorenza Borja de Castillo, la suma de 30.766 metros cuadrados, según puede constatarse fácilmente en el contrato de compraventa contenido en la escritura pública N° 666 del 22 de septiembre de 1987”*.

#### 1.3.- OPOSICIÓN A LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Los demandados no presentaron oposición a la medida cautelar solicitada.

#### III.- EL AUTO APELADO

En providencia del 2 de marzo de 2021, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, resolvió negar la medida cautelar de suspensión provisional del contrato de compraventa enjuiciado.

Para sustentar su decisión, el Juzgado consideró que *“Según el demandante, con ocasión a la expedición del contrato de compraventa contenido en la escritura pública No. 666 del 22 de septiembre de 1987, suscrita por el Alcalde mayor de Quibdó y la señora Ana Lorenza Borja de Castillo, junto con el correspondiente registro de matrícula, inmobiliaria No. 180-7179 de la Oficina de Instrumentos públicos de Quibdó, y de la escritura aclaratoria No. 105 del 07 de febrero de 1995, muestra que el Alcalde Mayor de Quibdó violó la prohibición establecida por el Consejo Municipal de Quibdó mediante el artículo 2 del acuerdo No. 01 de 1987.*

*Al respecto, se debe recordar que de conformidad con las exigencias y requisitos que estableció el legislador para la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, está la de fundamentar las razones por las cuales se considera que éste o estos son contrarios a una norma superior, es decir, el interesado en la medida cautelar, debe darle al juez elementos y argumentos de*

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

*juicio para suspender el acto administrativo, por lo que no basta con allegar los documentos como anexos o simplemente relacionar unas normas. Sobre este punto, la jurisprudencia ha dicho que:*

*(...) La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantiza que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio, ni renunciar, ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia (...).”*

*En este caso, se observa que el demandante no logró demostrar que se están conculcando derechos fundamentales, tampoco tiene una argumentación que dé lugar a la suspensión de los efectos del Acto demandado, pues, solamente dijo, que se podían causar perjuicios irremediabiles, sin que tal afirmación demostrara o evidenciara el daño que por tal medida se podía generar.*

*A lo señalado en precedencia, debe agregarse que tampoco se demostró por parte del actor frente a la medida solicitada en el medio de control de nulidad, ni siquiera sumariamente, los perjuicios causados conforme lo exige el artículo 231 del CPACA., provisional del acto enjuiciado, pues como ya se dijo, no se demostraron las infracciones legales invocadas, ni la necesidad o urgencia de adoptar la medida cautelar deprecada”.*

#### IV.- RECURSO DE APELACIÓN

*La parte demandante se muestra en desacuerdo con el auto dictado por el Juzgado por cuanto, en su sentir, la primera afirmación realizada por el a quo, considera que “allí hay un completo dislate, en consideración a que, para decretar una medida de suspensión provisional de un acto administrativo, no se requiere demostrar la conculcación de derechos fundamentales; esa exigencia no se encuentra contemplada en el artículo 231 del CPACA, que regula los requisitos de la medida. Semejante requisito significa ir contra el mandato del artículo 84 de la C.N., según el cual las autoridades públicas no pueden establecer requisitos adicionales para su ejercicio, cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general. En el artículo 231 del CPACA están contemplados taxativamente los requisitos para decretar una medida cautelar, y mal hace el a quo en agregar otro más para negarla.*

*En cuanto al perjuicio irremediable, la misma demanda y la solicitud de medida cautelar, están demostrando que se trata de dos escrituras adulteradas, falsas y espurias, con las cuales se están vendiendo unos terrenos de propiedad del Municipio de Quibdó, todo lo cual afecta el patrimonio público, que debe ser defendido por las autoridades y en especial por los jueces de la República. Con la suscripción de ambos contratos hay detrimento patrimonial para el ente territorial, porque personas privadas e inescrupulosas, están vendiendo lo que no les*

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

*pertenece y una medida de suspensión provisional resulta lo más prudente, mientras se decide el asunto de fondo.*

*La negación de la medida cautelar implica un perjuicio irremediable, porque se convertiría en una demanda inocua y cuando salga el fallo ya el despojo del inmueble público estaría consumado, y revertir esa situación con el fallo de una demanda de simple nulidad que no comporta ningún restablecimiento del derecho, resultaría algo ilusorio o nugatorio”.*

## V.- CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA

De conformidad con la Ley 1437 de 2011, artículo 125<sup>1</sup> modificado por el literal h) del artículo 20 de la ley 2080 de 2021, esta Sala es competente para decidir el recurso de apelación formulado por la demandante contra el auto del dos (02) de marzo de dos mil veintiunos (2021)<sup>2</sup>, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, que denegó la medida cautelar solicitada en el presente asunto.

### PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con los antecedentes expuestos, y, teniendo en cuenta el cargo presentado contra el auto que denegó la medida cautelar solicitada, compete resolver a la sala, si se dan los presupuestos para decretar la medida cautelar de suspensión provisional del contrato de compraventa contenido en la escritura pública N° 666 del 22 de septiembre de 1987, de la escritura aclaratoria del 7 de febrero de 1995 y de su registro inmobiliario conforme a lo pedido por parte actora o si por el contrario le asiste razón al A quo, en cuanto consideró que no se logró demostrar la conculcación de derechos fundamentales y tampoco se brindó una argumentación que diera lugar a la suspensión de dichos actos.

Para resolver este problema jurídico, la Sala empezará por efectuar: (i) un análisis de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo; (ii) un estudio

---

<sup>1</sup> Artículo 125 del C.P.A.C.A. modificado por el artículo 20 de la ley 2080 de 2021 (...) **De la expedición de providencias.** La expedición de las providencias se sujetará a las siguientes reglas:

1. Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.

2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:

(...)

h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

de la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo; para posteriormente (iii) caso en concreto.

#### i) Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo

Uno de los motivos que inspiraron la expedición del nuevo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA - Ley 1437 de 2011, está relacionado con el fortalecimiento de los poderes del juez. Fue así como el nuevo Código creó un moderno y amplio régimen de medidas cautelares, adicionales a la suspensión provisional de actos administrativos, y en su artículo 229 le da una amplia facultad al juez para que decrete las medidas cautelares que estime necesarias para **“proteger y garantizar, temporalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”**.

En esta última disposición (art. 229) se indica que las medidas cautelares proceden: i) en cualquier momento; ii) a petición de parte debidamente sustentada; y iii) en todos los procesos declarativos promovidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En cuanto al compendio de medidas cautelares que hace en el CPACA en su artículo 230, es importante resaltar su clasificación como: i) preventivas (numeral 4), cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; ii) conservativas (numeral 1 primera parte), si buscan mantener o salvaguardar un statu quo; iii) anticipativas (numerales 1 segunda parte, 2 y 3), de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y iv) de suspensión (numerales 2 y 3), que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.<sup>3</sup>

En cuanto a los criterios de aplicación que debe seguir el juez para la adopción de una medida cautelar, como ya se anunció, éste cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción de la norma que señala que **“podrá decretar las que considere necesarias”**<sup>4</sup>. No obstante lo anterior, a voces del artículo 229 del CPACA, su decisión estará sujeta a lo regulado en dicho Estatuto, previsión que apunta a un criterio de proporcionalidad, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 *ídem*, según el cual para que la medida sea procedente el demandante debe presentar **“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”**. (negritas fuera del texto)

Así las cosas, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la

<sup>3</sup> Artículo 230 del CPACA

<sup>4</sup> Artículo 229 del CPACA

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

cautela, a saber: **(i) fumus boni iuris**, o apariencia de buen derecho, **(ii) periculum in mora**, o perjuicio de la mora, y **(iii)** la ponderación de intereses.

#### **ii) La medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto administrativo acusado**

En el marco de las diversas medidas cautelares, instauradas en el nuevo proceso contencioso administrativo<sup>5</sup>, se encuentra la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada en los artículos 231<sup>6</sup> y siguientes del CPACA.

Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad, en el proceso ordinario en el que se hubiere decretado tal medida. Por lo que su finalidad está dirigida a «evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho».<sup>7</sup>

En cuanto al decreto de este tipo de cautelas, el artículo 231 del CPACA dispone lo siguiente:

**“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones**

<sup>5</sup> El artículo 230 del CPACA. señala que el Juez puede decretar, cuando haya lugar a ello, “una o varias de las siguientes” cautelas: ordenar que se mantenga una situación, o se restablezca el estado de cosas anterior a la conducta “vulnerante o amenazante”, cuando fuere posible (numeral 1); suspender un procedimiento o actuación administrativa, incluso de carácter contractual, dentro de ciertas condiciones (numeral 2); suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (numeral 3); ordenar que se adopte una decisión, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos; (numeral 5) Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

<sup>6</sup> «[...] **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 concurren 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 [...].»

<sup>7</sup> Providencia citada *ut supra*, consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

***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 concurren 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. [...] (negrillas fuera del texto)***

En lo concerniente al debido entendimiento de la norma en cita, en providencia de 26 de junio de 2020<sup>8</sup>, el H. Consejo de Estado aclaró que cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y se acredita prima facie que el acto acusado contraviene el ordenamiento jurídico superior, de manera implícita se satisfacen los requisitos del perjuicio por la mora *periculum in mora*, y de apariencia de buen derecho *fumus boni iuris*; pues en un Estado Social de Derecho esos elementos siempre concurren cuando se trata de la efectiva transgresión del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades públicas.

#### **iii) Del caso concreto**

En el asunto sub examine, la parte actora solicitó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del contrato de compraventa contenido en la escritura pública N° 666 del 22 de septiembre de 1987 suscrita por el Alcalde Mayor de Quibdó y la señora Ana Lorenza Borja de Castillo, junto con el correspondiente registro de matrícula inmobiliaria N° 180 – 7179 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Quibdó y de la escritura aclaratoria N° 105 del 7 de febrero 1995<sup>9</sup>, tras considerar que la precitada venta transgrede lo previsto en el Acuerdo N° 01 de 1987 artículo 2, por cuanto el Alcalde Mayor de Quibdó de la época violó la prohibición de vender predios mayores de 300 metros a una misma persona.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto de 19 de junio de 2020. Radicación: 11001032400020160029500. MP.: Hernando Sánchez Sánchez. Actor; RCN Televisión S.A. y Caracol Televisión S.A.

<sup>9</sup> Ver memorial en TYBA.

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

El memorial de la cautela interpuesto que consta de cuatro folios señala textualmente lo siguiente:

*“Mediante el contrato de compraventa contenido en la escritura pública N° 666 del 22 de septiembre de 1987, el Alcalde Mayor de Quibdó violó la prohibición establecida por el Concejo Municipal de Quibdó, mediante el artículo 2° del Acuerdo N° 01 de 1987. Dicha prohibición establecía que “En desarrollo de esta autorización, no podrá el señor Alcalde vender con esta finalidad predios mayores de 300 metros cuadrados a una misma persona. El Alcalde trasgredió el metraje autorizado por el Concejo Municipal, porque vendió a una misma persona, es decir, a la señora ANA LORENZA BORJA DE CASTILLO, la suma de 30.776 metros cuadrados, según puede constatarse fácilmente en el contrato de compraventa contenido en la escritura pública N° 666 del 22 de septiembre de 1987. el artículo 315 numeral 1, de la Constitución Política de Colombia Consagra el deber que tiene el Alcalde de Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del Consejo.*

(...) “<sup>10</sup>.

Mediante auto del dos (2) de marzo del 2021, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, resolvió denegar la medida cautelar solicitada entre otras razones, por cuanto consideró que en el presente asunto el demandante no logró demostrar que se estuviesen conculcando derechos fundamentales, tampoco argumentó en debida forma como para decretar la suspensión, pues solo manifestó que se podían causar perjuicios irremediables sin que tal afirmación demostrara o evidenciara el daño que por tal medida se podía generar.

En contravía con lo anterior decisión, la parte actora formuló recurso de apelación argumentando en esencia qué para decretar una medida cautelar no se requiere demostrar la conculcación de derechos fundamentales, pues esa exigencia no se encuentra señalada en el artículo 231 del C.P.A.C.A. en lo referente al perjuicio irremediable esgrimió que tanto la demanda como la medida cautelar están demostrando que se trata de dos escrituras adulteradas, falsas y espurias con las cuales se están vendiendo unos terrenos de propiedad del Municipio de Quibdó, todo lo cual afecta el patrimonio público.

Como puede apreciarse, la parte actora solicitó la suspensión del contrato de compraventa contenido en la escritura pública N° 666 del 22 de septiembre de 1987 suscrita por el Alcalde Mayor de Quibdó y la señora Ana Lorenza Borja de Castillo por cuanto consideró que el Alcalde transgredió lo señalado en el artículo 2 del Acuerdo N° 1 de 1987; sin embargo, lo cierto es que, en ningún momento, argumentó y justificó las razones que permitieran concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, pues en el escrito de cautela solo se limitó a

---

<sup>10</sup> Ver cuaderno de medida cautelar.



## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

señalar la normatividad que consideraba se estaba transgrediendo. En ese orden, es evidente que el accionante no cumplió con la carga argumentativa requerida para justificar la suspensión provisional deprecada como a bien pudo considerarlo el A quo.

No se puede olvidar que el artículo 231 del CPACA señala las cargas procesales que limitan la facultad del juez administrativo al momento de decretar medidas cautelares. Según este estatuto procesal, el juicio de legalidad que emprende el funcionario judicial depende de: i) las normas invocadas como violadas, ii) los argumentos de confrontación con el acto acusado; y iii) las pruebas allegadas con la solicitud.

Como el principio de la “*rogatio*” o rogación<sup>11</sup> caracteriza el funcionamiento de esta jurisdicción, el actor debe cumplir con la carga de orientar el ámbito de acción dentro del cual considera que el juez debe pronunciarse, aludiendo a los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan sus peticiones.<sup>12</sup>

Tal principio emana de lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 que señala:

*«[...] En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, **a petición de parte debidamente sustentada**, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias [...].»*

Es importante tener en cuenta que la sustentación de las pretensiones propuestas en la demanda no puede ser entendido, a su vez, como desarrollo o soporte de la medida cautelar que se deprecia, pues el legislador expresamente exige en ambos escenarios desarrollar la respectiva carga argumentativa para garantizar con ello el derecho a la contradicción y al debido proceso de los sujetos en contienda.

La Sección Primera del Consejo de Estado, en el auto del 21 de octubre de 2013<sup>13</sup>, abordó las razones que justifican tal exigencia, así:

<sup>11</sup> Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: María Elizabeth García González, Bogotá, D.C., doce (12) de junio de dos mil catorce (2014), Radicación número: 25000-23-24-000-2005-00434-01 y Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., 21 de junio de 2018. Radicación número: 05001-23-31-000-2006-93419-01. Actor: José Gabriel Velásquez Sánchez, Bernardo Ramírez Zuluaga y Manuel Antonio Muñoz Uribe. Demandado: Departamento de Antioquia. Referencia: Naturaleza jurídica de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, Subsección A. Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00101-00 (51754) A Actor: Luis Alfonso Arias García. Demandado: Agencia Nacional De Minería. Referencia: Suspensión Provisional.

<sup>13</sup> Expedido en el proceso número 11001 0324 000 2012 00317 00, Magistrado Ponente: Guillermo Vargas Ayala,

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

*“[...] En efecto, el requisito consistente en la sustentación de la medida cautelar no se encuentra en el artículo 231 del CPACA que trae a colación el recurrente, sino en el artículo 229 ejusdem cuyo contenido y alcance fueron explicados en el auto recurrido. Con todo, esta disposición advierte que las medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión provisional, pueden ser decretadas a solicitud de parte debidamente sustentada, lo que equivale a decir que la solicitud debe ser suficientemente argumentada por quien la solicite.*

*Cosa distinta es que en la demanda se indiquen las normas violadas y el concepto de la violación, ya que esto comporta uno de los requisitos exigidos para este tipo de líbelos según lo dispone el artículo 162 numeral 4 del CPACA, requisito que no puede confundirse con el establecido en el comentado artículo 229.*

*En el mismo sentido, el alcance de la expresión “procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado” contenida en artículo 231 Ibíd, se encuentra dirigida a explicar que la solicitud de suspensión provisional puede ser presentada en el líbello introductorio o en un escrito aparte, y no a que la sustentación de la medida cautelar quede suplida con el concepto de violación de las normas indicadas en la demanda, dado que, se reitera, se trata de dos requisitos distintos para fines procesales disimiles: uno, el que se refiere a fundamentar jurídicamente la pretensión de nulidad del acto, el otro, a explicar las razones por las cuales el acto debe ser suspendido provisionalmente.*

*Lo anterior no quiere decir que los argumentos para cada uno de los fines procesales mencionados puedan coincidir, es más, si lo deseado por la actora era que el concepto de violación expuesto en la demanda sirviera de fundamento de la solicitud de suspensión provisional así debió expresarlo, máxime si se tiene en cuenta que en el escrito de la demanda dedicó un capítulo aparte a la suspensión provisional dentro del cual inscribió un subtítulo denominado “FUNDAMENTO DE LA PETICIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL”<sup>14</sup>, que fue al que se atuvo este Despacho para resolver la medida. [...]”.*

De conformidad con la Jurisprudencia aquí transcrita la solicitud de suspensión provisional debe ser suficientemente argumentada por quien la solicite, situación que no aconteció en el presente asunto, en gracia de discusión y de tenerse como válido pese a no haberse demostrado, el argumento de que el Alcalde de la época violentó lo señalado en el precitado acuerdo, nótese que en la escritura pública allegada por la parte actora que data del 22 de septiembre de 1987<sup>15</sup> expedida por el Notario Único del Circuito de Quibdó, se señaló y la Sala se permite transcribir

<sup>14</sup> Folio 94 cuaderno principal.

<sup>15</sup> Ver solicitud de medida en TYBA

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

para mayor entendimiento *“NOTA: No obstante el acuerdo N° 01 del 27 de febrero de 1987 que en su artículo 2 dice: “En desarrollo de esta autorización, no podrá el señor Alcalde vender con esta finalidad predios mayores de 300 metros cuadrados a una misma persona” la presente escritura se elabora en base a el oficio de fecha 14 de agosto de 1987 el que copiado a letra dice: “Doctor ESTEBAN LL. CAICEDO C´RODOBA, Notario Único del Circuito de Quibdó, Despacho, Ref. Observaciones sobre minutas de compraventas. Cordial Saludo, “comedidamente nos dirigimos a usted, para informarle que las minutas de compraventas de terrenos expedidas por el señor Alcalde de Quibdó, a los señores AULIO GONZALEZ MURILLO, CARMEN SALAZAR DE REALES y las que se encuentran en su despacho para elaboración de escritura fueron otorgadas antes de entrar en vigencia el acuerdo N° 01 del 27 de febrero de 1987, y por esta razón no están sometidas al metraje que dice el Acuerdo antes mencionado. Cordialmente ESTEBAN GARCÍA RIVAS, Alcalde mayor de Quibdó”.*<sup>16</sup>

Por todo lo anterior, la Sala confirmará el auto recurrido, pues la prosperidad de la medida cautelar de suspensión provisional en el nuevo estatuto procesal está sujeta al estudio de legalidad de la carga argumentativa propuesta por el demandante<sup>17</sup>. De manera que, en el caso concreto, la parte actora incumplió los deberes argumentativos exigibles para acreditar: **(i)** la verosimilitud del derecho invocado o la llamada *“apariencia de buen derecho” (fumus boni iuris)*; **(ii)** el *periculum in mora*, y **(iii)** la proporcionalidad de la petición.

En mérito de lo expuesto, se

### VI. RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMASE** el auto N° 114 del dos (2) de marzo de dos mil veintiunos (2021), proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó dentro del presente medio de control, que denegó la medida cautelar de suspensión provisional del contrato de compraventa contenido en la escritura pública N° 666 del 22 de septiembre de 1987 suscrita por el Alcalde Mayor de Quibdó y la señora Ana Lorenza Borja de Castillo, junto con el correspondiente registro de matrícula inmobiliaria N° 180 – 7179 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Quibdó y de la escritura aclaratoria N° 105 del 7 de febrero 1995

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Despacho de origen.

<sup>16</sup> Ver escritura pública Anexa.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, Subsección A. Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00101-00 (51754)A Actor: Luis Alfonso Arias García. Demandado: Agencia Nacional De Minería. Referencia: Suspensión Provisional.

Segunda instancia  
Medio de Control: Nulidad  
Radicado: 27001 33 33 002 2020 000177 01  
Actor: Gregory Enrique Martínez Flórez  
Contra: Municipio de Quibdó – Superintendencia de Notariado y Registro – Oficina de Instrumentos Públicos de Quibdó y la señora Ana Lorenza Borja de Castillo.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mirtha Abadía Serna'.

**MIRTHA ABADÍA SERNA**  
Magistrada

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ariosto Castro Perea'.

**ARIOSTO CASTRO PEREA**  
Magistrado

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Norma Moreno Mosquera'.

**NORMA MORENO MOSQUERA**  
Magistrada