

1

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, once (11) de febrero de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>DEMANDANTE:</b>	MARÍA TERESA HUERTAS HERNÁNDEZ Y OTROS
<b>DEMANDADO:</b>	MUNICIPIO DE CUMARAL
<b>RADICADO:</b>	50001-23-33-000-2018-00282-00 (Acumulado 50001-23-33-000-2018-00328-00)

I. AUTO

Decide el Despacho la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional<sup>1</sup> solicitada a través de apoderado judicial por la parte demandante en el proceso No. 50001-23-33-000-2018-00328-00.

II. ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado el 02 de octubre de 2018 (fols. 1 a 131 del C-1 expediente 2018-00328-00), la señora FLORIPES MARTINEZ VACA, actuando a través de apoderado, promovió demanda especial de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrada en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, con el objeto de que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en: (i) el Acuerdo 011 de 2017, (ii) el Decreto No. 089 del 4 de agosto de 2017, por medio de la cual el MUNICIPIO DE CUMARAL, META, declara de utilidad pública o interés social el inmueble identificado como Lucitania, con matrícula inmobiliaria 230-11748, (iii) la Resolución No. 058 del 6 de febrero de 2018, "Por medio de la cual se decreta una Expropiación por vía Administrativa", (vi) las Resoluciones Nos. 105, 106, 107, 108, 109, 110 y 111 del 14 de marzo de 2018, a través de las cuales se resolvieron los recursos de reposición contra la Resolución No. 058 del 6 de febrero de 2018, entre otros; y, en consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho solicita se restituya el predio a nombre del señor Jorge Martínez (q.e.p.d.), se acoja el avalúo presentado por la demandante y se cancele el saldo insoluto del precio comercial del predio a favor de la sucesión de Jorge Martínez (q.e.p.d.) y Celina Vaca de Martínez.

Inadmitida la demanda a través de auto del 27 de noviembre de 2018<sup>2</sup>, el apoderado

<sup>1</sup> Folio 9 C-1 proceso 2018-00328-00

<sup>2</sup> Folios 133 y 134

Medio de control:  
Expediente:  
Auto:  
EAMC

Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
50001 23 33 000 2018 00282 00 (acumulado 50001-23-33-000-2018-00328-00)  
Resuelve Medida Cautelar

de la parte actora procedió a su subsanación como se observa a folios 136 a 152, razón por la cual la demanda fue admitida con proveído del 19 de marzo de 2019 (fls. 409-411), y mediante auto del mismo día (fl. 412), se dispuso dar trámite a la solicitud de medida cautelar presentada, ordenando correr el traslado de que trata el artículo 233 del C.P.A.C.A.

La medida cautelar solicitada se encuentra contenida en el escrito de la demanda (fol. 9), y consiste en la denominada suspensión provisional de los actos administrativos demandados.

No se habían surtido la totalidad de las notificaciones personales ordenadas en el auto admisorio de la demanda, cuando la parte actora, mediante escrito obrante a folios 470-484, procedió a reformarla, trámite que fue admitido con providencia del 01 de octubre de 2019<sup>3</sup>, de ahí que fuese necesario ordenar nuevamente la notificación personal de la entidad demandada y de los terceros vinculados al proceso.

Finalmente, a través del proveído del 03 de diciembre de 2019<sup>4</sup>, el Despacho procedió a decretar la acumulación de los procesos 50-001-23-33-000-2018-00282-00 y 50-001-23-33-000-2018-00328-00, ordenando, entre otras, notificar por estado el auto admisorio de la demanda y el que admitió la reforma proferidos en el proceso No. 2018-00328-00, lo cual se surtió el 22 de enero de 2020, según se observa en los sellos secretariales obrantes a folios 411 vuelto y 487 vuelto.

## 2. Medida cautelar solicitada

En acápite número IV denominado "*MEDIDAS CAUTELARES*", contenido en el escrito de la demanda, visible a folio 9, el apoderado judicial de la parte actora solicita la suspensión provisional de los actos administrativos acusados a fin de evitar futuros perjuicios a la demandada, invocando para tal efecto los artículos 229 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo.

## 3. Traslado de la solicitud de la medida

De conformidad con lo establecido en el artículo 233 del CPACA, se corrió traslado de la medida cautelar solicitada, oportunidad que aprovechó la parte demandada para manifestar su desacuerdo (fols. 424-441).

El apoderado judicial del MUNICIPIO DE CUMARAL, sostiene que a la luz de los artículos 229, 230 y 231 de la Ley 1437 de 2011, la medida cautelar solicitada solo sería procedente si se presenta una vulneración normativa deducible al confrontar el administrativo, lo cual no ocurre en este caso.

Manifiesta que no es procedente acceder al decreto de la medida cautelar de suspensión provisional porque en los actos administrativos atacados no existe

<sup>3</sup> Folios 485-487

<sup>4</sup> Folios 339-341, expediente 2018-00282-00

ninguna vía de hecho ni falsa motivación o incoherencia.

Señala que no existe vulneración normativa, pues analizado uno de los actos administrativos demandados, el Acuerdo 011 de 2016 "*por medio del cual se declara la urgencia manifiesta... para declarar de utilidad pública e interés social un inmueble...*", se tiene que fue expedido por el Concejo Municipal de Cumaral precedido por un debate y la entrega de soportes y argumentos que se conocen como exposición de motivos, por lo que existe una plena justificación para realizar la construcción de un megacolegio, concluyendo que no se ha vulnerado ninguna de las normas jurídica aplicables.

Arguye que dicha exposición de motivos siempre estará contenida en los actos administrativos expedidos por el Alcalde al hacer uso de las facultades que el Concejo Municipal le confiere.

Concluye que la medida cautelar solicitada no se encamina a evitar un perjuicio irremediable y tampoco se orienta a asegurar el cumplimiento de una eventual sentencia, debido a que la situación gira entorno a la adquisición forzosa de un inmueble cuyo pago la administración ya efectuó y el objeto ultimo de este proceso se encamina a la obtención de un mayor valor por el inmueble.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Le asiste competencia a esta corporación para resolver sobre la solicitud de medida cautelar, observando de una parte lo previsto en el Título XI de la Ley 1437 de 2011, destinado a las medidas cautelares, particularmente en los artículos 229, 230, 233 y 234 que atribuyen el trámite al Juez o Magistrado Ponente.

### 2. De las medidas cautelares en la jurisdicción de lo contencioso administrativo

Las medidas cautelares dentro del proceso contencioso administrativo se encuentran previstas y reguladas en los artículos 229 y siguientes del C.P.A.C.A., y se constituyen en un instrumento de la garantía efectiva y material de acceso a la administración de justicia que busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción en procura de solucionar una determinada controversia<sup>5</sup>.

Una de tales medidas cautelares es la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, que se reconoce como una excepción a la presunción de legalidad que ampara las decisiones de la administración, en los eventos de infringir las normas superiores en que deben fundarse. En efecto, la suspensión provisional, es una medida cautelar en virtud de la cual, pueden suspenderse transitoriamente los efectos de un acto administrativo.

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Expediente No. 2015-00022, providencia de 13 de mayo de 2015.

Dicha medida cautelar encuentra soporte constitucional en el artículo 238, que establece:

*"La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial".*

Frente a los requisitos para que proceda la suspensión del acto administrativo acusado, el artículo 231 de del C.P.A.C.A., establece:

**"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:*

*(...)"*. (Destacado por la Sala).

En tal sentido, la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud, **"cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud"**, encuentra su fundamento en la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad, hasta tanto se profiera una decisión definitiva.

Respecto a los criterios que han de ser tenidos en cuenta al momento de estudiar una solicitud de medida cautelar, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia de 17 de marzo de 2015<sup>6</sup>, señaló:

*"(...) La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el **fumus boni iuris y periculum in mora**. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, **la posible existencia de un derecho**. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del***

<sup>6</sup> Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Expediente núm. 2014-03799.

**tiempo y la no satisfacción de un derecho.**

(...)

"Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una **valoración del acto acusado** que comúnmente se ha llamado **valoración inicial**, y que implica **una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud**. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, **pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa**. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **no constituye prejuzgamiento**, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final (...)" (Destacado por la Sala).

Lo anterior significa que el director del proceso debe realizar un análisis inicial de su legalidad para determinar si se ajusta a las normas superiores invocadas como violadas.

Así mismo, en Consejo de Estado en sentencia de 15 de febrero de 2018<sup>7</sup>, se pronunció sobre la procedencia de la suspensión provisional de la siguiente manera:

"(...) El Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la manera como la Ley 1437 de 2011 introdujo una reforma sustancial al regular la institución de la suspensión provisional, precisando la Corporación, que en vigencia del Decreto Ley 01 de 1984 esta cautela sólo procedía cuando se evidenciase una «manifiesta infracción» de normas superiores por parte de la disposición enjuiciada, mientras que bajo el marco regulatorio de la citada Ley 1437 de 2011, la exigencia de verificar la existencia de una infracción normativa como requisito estructurante de la suspensión provisional, al no haber sido calificada por el legislador como tal, no requiere ser manifiesta, es decir, evidente, ostensible, notoria, palmar, a simple vista o prima facie. (...), si bien la regulación de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, prevista en la Ley 1437 de 2011, le confiere al juez un margen de estudio más amplio del que preveía la legislación anterior sobre la materia, no puede perderse de vista que la contradicción y el análisis entre las normas invocadas y el acto administrativo exige, entonces, que luego de un estudio de legalidad inicial, juicioso y serio, se pueda arribar a la conclusión de que el acto contradice la norma superior invocada, exigiendo, se insiste, la rigurosidad del Juez en su estudio, con fundamento en el análisis del acto o las pruebas allegadas con la solicitud (...)"

<sup>7</sup> Sentencia de 15/02/2018. MP. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Rad. 11001-03-25-000-2015-00366-00

Frente a lo anterior, se tiene que bajo el régimen de la Ley 1437 de 2011, el juez al momento estudiar la solicitud de suspensión provisional de un acto administrativo debe hacer un estudio más riguroso; por consiguiente, el juez no puede perder de vista que el análisis de legalidad de este último exige, en efecto, que con fundamento en las pruebas allegadas con dicha solicitud, se pueda arribar a la conclusión de que el acto demandado contradice el ordenamiento jurídico.

### 3. Caso concreto

En el presente caso, la parte demandante, a través de apoderado, solicitó como medida cautelar, se ordene la suspensión provisional de los actos administrativos demandados atendiendo lo consagrado en los artículos 229 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Comoquiera que al presente asunto, por tratarse de un proceso contencioso especial de expropiación administrativa, le resultan aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 388 de 1997, artículo 71, cabe señalar que la norma especial no establece regulación alguna en torno a la posibilidad de solicitar medidas cautelares en dicho proceso, no obstante, frente al vacío de la ley especial, debe acudirse a la regulación general que trate la materia; en este caso, el proceso contencioso especial de expropiación administrativa se trata un asunto propio de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues lo conocen los jueces que conforman esta jurisdicción y el medio de control es el de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, al tenor de lo dispuesto en el citado artículo 71 de la Ley 388 de 1997.

Al respecto, en un caso similar, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

*“La naturaleza de la decisión que se controla en este tipo de proceso es un acto administrativo expedido por una autoridad pública con competencia para adelantar un proceso administrativo de expropiación. La naturaleza del asunto no es propia del derecho privado, en el que se disputan intereses meramente particulares; se trata de una decisión adoptada por la administración pública en aras de garantizar la prevalencia del interés general sobre el particular y en cumplimiento de la ley que previamente ha definido los motivos de interés público o social para proceder a efectuar la expropiación de un bien inmueble. Partiendo del supuesto que los procesos a través de los cuales se pretende establecer la responsabilidad de las autoridades o de los particulares que desarrollan función administrativa, se gobiernan por las disposiciones del Contencioso Administrativo, se infiere que los vacíos que se presenten en las leyes que regulan procesos contenciosos especiales se suplirán bajo el criterio de pertinencia material por la norma general que regula la materia, en este caso, las disposiciones del estatuto procesal de lo contencioso administrativo. [...] En este orden de ideas, se reitera, frente al vacío presentado en la Ley 388 de 1997 en relación con la regulación del llamamiento en garantía en el proceso especial de nulidad y restablecimiento del derecho, se debe acudir a la ley general que regule la materia, esta es, las disposiciones del Código*

Medio de control:  
Expediente:  
Auto:  
EAMC

Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
50001 23 33 000 2018 00282 00 (acumulado 50001-23-33-000-2018-00328-00)  
Resuelve Medida Cautelar

*de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y sólo en caso de vacío o por remisión expresa resultará aplicable las normas procesales del Código General del Proceso.<sup>8</sup>*

Por consiguiente, resulta necesario aclarar que las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículos 229 a 241, regula las medidas cautelares “preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión” que tengan relación directa y necesaria con las pretensiones en los procesos declarativos ante esta jurisdicción.

Ahora bien, como la medida cautelar solicitada es la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados, se deberá estudiar que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 231 del C.P.A.C.A., esto es que concurren *i*) La violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud, si se presenta en escrito separado, y que la misma surja de la confrontación entre el acto administrativo y las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud *ii*) Que se verifique en forma sumaria la existencia de un derecho y *iii*) La comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho.

En este orden, dentro del escrito de demanda en el acápite de “IV. MEDIDAS CAUTELARES” (fl. 9) no se observa fundamento suficiente a su petición de suspensión provisional de los actos administrativos demandados, ni aporta elementos de prueba que demuestren que de no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable; dicho de otra manera, tal como está la solicitud de la medida cautelar no puede concluirse a primera vista en esta etapa procesal, con los límites que la misma impone, y con la mera afirmación del accionante, que se presente un perjuicio irremediable.

De lo anterior se evidencia que no se ha acreditado el requisito exigido por el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en tanto no fue probado que ante la negativa del decreto de la medida cautelar se cause un perjuicio irremediable frente al derecho que se pretende restablecer o que exista fundamento alguno del cual se pueda sustentar el decreto de la medida, ya que como bien lo señala el artículo referido, deberán ser probados al menos de forma sumaria.

En efecto, la Corte Constitucional<sup>9</sup> ha precisado que no toda circunstancia contraria al goce efectivo de derechos o prerrogativas del individuo configura un perjuicio irremediable, sino que sólo algunas situaciones cualificadas adquieren esa entidad; de esta manera, en primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder, esto exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Magistrado Ponente: Oswaldo Giraldo López. Radicación: 25000-23-41-000-2015-02763-02, 26 de febrero de 2019

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencias: T-225/93, T-789/00, T-803/02, /-882/02, T-922/02 y T-1125/04

En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica.

En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso.

En ese orden, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.

Por otro lado, con los elementos de convicción que obran en el plenario no se infiere que esté en riesgo la efectividad de la sentencia de ser favorable a las pretensiones del demandante.

Así las cosas, se reitera, no existe prueba, ni siquiera sumaria, que permita predicar la configuración de un perjuicio irremediable en el presente asunto, máxime si se tiene en cuenta que el MUNICIPIO DE CUMARAL procedió a pagar la suma de \$2.999.242.000 como valor del predio expropiado, dinero que fue consignado como depósito judicial a órdenes del Juzgado Primero de Familia del Circuito de Villavicencio, según comprobante obrante a folios 199 y 200 del expediente acumulado No. 50-001-23-33-0002018-00282-00, con lo cual también se encuentra asegurado el cumplimiento de la sentencia, habida cuenta que una de las finalidades de las pretensiones de la demanda es el reajuste del precio pagado por la administración realizado al finalizar el trámite de expropiación por vía administrativa del inmueble en cuestión.

Además de lo anterior, en el *sub examine* no existen motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios, toda vez que para este trámite especial el legislador previó en el numeral 7, literal C, de la Ley 388 de 1997 que la sentencia que declare la nulidad y el consiguiente restablecimiento del derecho, deberá disponer, entre otras, que se ordene *"el registro de la sentencia de la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, a fin de que la persona recupere en forma total o parcial la titularidad del bien expropiado..."*.

La señalada norma dispone lo siguiente:

*"ARTICULO 71. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. (...) El proceso a que da lugar dicha acción se someterá a las siguientes reglas particulares:*

*(...)*

*7. Cuando la sentencia revoque la decisión del Tribunal Administrativo y declare la nulidad y el consiguiente restablecimiento del derecho, dispondrá lo siguiente:*

*(...)*

Medio de control:  
Expediente:  
Auto:  
EAMC

Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
50001 23 33 000 2018 00282 00 (acumulado 50001-23-33-000-2018-00328-00)  
Resuelve Medida Cautelar



c) La orden de registro de la sentencia de la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, a fin de que la persona recupere en forma total o parcial la titularidad del bien expropiado, conforme a la determinación que se haya tomado en el auto de liquidación y ejecución de la sentencia, para el caso en que la administración no haya utilizado o sólo haya utilizado parcialmente el inmueble expropiado. Cuando haya lugar al reintegro de valores o documentos de deber, para efectuar el registro se deberá acreditar certificación auténtica de que se efectuó el reintegro respectivo en los términos indicados en el auto de liquidación y ejecución de la sentencia;

(...)."

Bajo tales consideraciones, de la sola confrontación de las normas invocadas y las pruebas arrojadas no se puede llegar a la convicción de su violación que haga procedente la medida cautelar solicitada, pues deberán efectuarse interpretaciones y consideraciones adicionales, como un análisis respecto de la legalidad de los actos administrativos demandado, las cuales en esta etapa procesal no se encuentran permitidas, de manera que en este momento procesal no puede derivarse, sin interpretaciones propias de la sentencia, la procedencia de la medida cautelar solicitada.

Por lo anterior, encuentra el Despacho que la solicitud presentada por la parte demandante amerita que se continúe con el trámite del proceso y la Corporación al pronunciarse de fondo dirima lo aquí pedido. En consecuencia, se negará la medida cautelar.

En mérito de lo expuesto, este Despacho

#### RESUELVE

**PRIMERO: NEGAR LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Magistrado

Medio de control:  
Expediente:  
Auto:  
EAMC

Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
50001 23 33 000 2018 00282 00 (acumulado 50001-23-33-000-2018-00328-00)  
Resuelve Medida Cautelar