

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO**

Villavicencio, 21 de febrero de 2020

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE**  
**DEMANDANTE: JOSE ENRIQUE MOLINA ROJAS**  
**DEMANDADO: MUNICIPIO DE ACACIAS**  
**EXPEDIENTE: No. 50-001-33-33-005-2019-00128-00**

**CUADERNO DE MEDIDA CAUTELAR**

Surtido el trámite correspondiente y atendiendo a lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 233 del C.P.A.C.A., procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar presentada por el demandante.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1 Demanda**

En ejercicio del medio de control de nulidad simple, el señor JOSÉ ENRIQUE MOLINA ROJAS presentó demanda contra el Municipio de Acacias - Meta, a fin de obtener la nulidad del Acuerdo Municipal número 496 del 08 de marzo de 2019, "POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA REALIZAR UNA OPERACIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO Y SE OTORGAN UNAS FACULTADES", presentado a consideración del Concejo Municipal de Acacias, por el alcalde de la misma municipalidad.

Lo anterior porque, según la parte demandante, el acto acusado es violatorio del ordenamiento jurídico, por cuanto en el otorga facultades al alcalde para que realice adiciones y ajustes al presupuesto general del municipio con los recursos del crédito público, contrariando de esta manera los artículos 313 y 345 de la Constitución Política.

**1.2 Solicitud de medida cautelar**

Simultáneamente con la presentación de la demanda, el demandante solicita que, mientras se decide el fondo esta controversia, se decrete como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos del referido Acuerdo Municipal número 496 del 08 de marzo de 2019.

Dicha solicitud la sustenta con el mismo argumento con que funda el cargo de nulidad ya resumido.

**1.3 Traslado de la solicitud**

Mediante auto del 25 de octubre de 2019, notificado el día 28 del mismo mes y anualidad (folio 17), se dio traslado de la solicitud a la parte demandada por el término de cinco (5) días, dentro de los cuales manifestó que el acuerdo cuya nulidad y suspensión provisional se reclama, está provisto de legalidad.

Como fundamento de su oposición la apoderada del Municipio de Acacias – Meta, sostiene que el actor desconoce que frente al régimen de autorizaciones para contratar, el Concejo Municipal ha expedido los Acuerdos Nro. 427 del 09 de diciembre de 2016, 505 y 506 del de julio de 2019, con los cuales se adicionó el presupuestó una vez realizada la operación de crédito público.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1 Marco normativo

El Título IV, Capítulo XI del C.P.A.C.A. se ocupa de las medidas cautelares en los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, previendo en su artículo 229 que podrán solicitarse antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso por la parte interesada a fin de proteger provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que tal decisión signifique prejuzgamiento.

Como bien lo indicó el Consejo de Estado, la nueva regulación de la institución procesal que se analiza implicó una flexibilización de los requisitos que la hacen procedente, pues *“mientras el artículo 152 del C.C.A. establecía que era necesario para la prosperidad de la medida la manifiesta contradicción entre las normas alegadas como vulneradas y el acto acusado, o de éste con las pruebas; ahora con el C.P.A. y de lo C.A., basta que de la comparación se evidencie la mera contradicción entre el acto acusado y las normas cuya violación se alega, o del acto con las pruebas”*<sup>1</sup>.

No obstante, tal flexibilización en los requisitos –que también se predica, bajo el régimen de la ley 1437 de 2011, de los medios a través de los cuales se puede materializar una medida cautelar- no implicó un cambio en la naturaleza jurídica de dicha figura procesal.

Como es claro en la doctrina procesal y en el artículo 229 del C.P.A.C.A., la finalidad de una cautela es de naturaleza estrictamente procesal: amparar anticipadamente el objeto del proceso y la eficacia de la decisión de fondo que ha de tomarse, sea cual sea el sentido de ésta. De ningún modo puede sustituir la sentencia, ni pretenderse con ella que el juez adopte alguna posición frente a aspectos sustanciales del debate, pues éstos sólo pueden ser decididos mediante una providencia definitiva, con efectos de cosa juzgada.

Así lo entendió el Consejo de Estado en una providencia anterior a la citada, cuando sostuvo lo siguiente:

*“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 (...), de que ejerzan*

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. 48 de septiembre de 2012. Expediente: 11001-03-28-000-2012-00049-00. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

*su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba.”<sup>2</sup>*

Ahora bien, respecto de las medidas cautelares solicitadas, el artículo 230 la Ley 1437 de 2011 señala las diferentes medidas cautelares que se pueden decretar por el Juez o Magistrado Ponente:

**“ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.**

*Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:*

- 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*
- 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*
- 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*
- 4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*
- 5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.” Es del caso destacar que a la luz de lo establecido en el inciso final del artículo 229 del C.P.A.C.A la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.”*

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 231, consagra los requisitos a evaluar para decretar las medidas cautelares, entre los cuales establece los siguientes en lo que respecta a la suspensión provisional de actos administrativos:

**“ARTICULO 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.*

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. 13 de septiembre de 2012. Expediente: 11001-03-28-000-2012-00042-00. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

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.”

Con fundamento en este breve marco normativo, es del caso resolver la solicitud planteada.

## **2.2. Caso concreto**

Según quedó resumido en los antecedentes de estas consideraciones, la medida cautelar que aquí se examina, consistente en la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo Municipal número 496 del 08 de marzo de 2019, se sustenta en el mismo argumento en que se funda el reparo de nulidad de dicho acto, es decir, que el acto acusado es violatorio del ordenamiento jurídico, por cuanto en el otorga facultades al alcalde para que realice adiciones y ajustes al presupuesto general del municipio con los recursos del crédito público, contrariando de esta manera los artículos 313 y 345 de la Constitución Política.

Pues bien, contrario a lo planteado en la solicitud que aquí se resuelve, en criterio de este Despacho, de la lectura de la norma invocada no se evidencia o resalta la supuesta facultad extralimitada por el Concejo Municipal de Acacias, de manera que el estudio jurídico planteado con la medida cautelar solicitada no es procedente de ser resuelto mediante este mecanismo, sino que éste debe ser decidido mediante sentencia de fondo, oportunidad procesal en que la parte demandada ya habrá tenido posibilidad de pronunciarse, tanto en la contestación de la demanda, como en los alegatos de conclusión, respecto de los argumentos planteados en la demanda. Nótese que tanto la medida cautelar incoada como las pretensiones de fondo de la demanda se sustentan en idénticos fundamentos jurídicos.

En otras palabras, adelantarse en la respuesta al problema jurídico que plantea la solicitud de medida cautelar exigiría resolver anticipadamente el fondo del asunto, sin dar a la contraparte la oportunidad de ejercer en debida forma su derecho de defensa, sin debate probatorio alguno y sin la posibilidad de presentar alegatos de conclusión.

Así las cosas, dada la complejidad del asunto que se discute, no es posible declarar la suspensión provisional del acto acusado, pues no es evidente que éste trasgreda el precepto legal señalado en la solicitud de medida cautelar. Será en la sentencia donde se tomará la decisión que en derecho corresponda.

En este orden de ideas, dada la complejidad del asunto que se discute y al no ser evidente que ésta trasgreda el precepto normativo enunciado, no es posible declarar la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo Municipal 496 del 08 de marzo de 2019, “por medio del cual se autoriza al alcalde municipal para realizar una operación de crédito público y se otorgan unas facultades”, pues no se encuentran acreditados los requisitos para su procedencia contemplados en el artículo 231 del C.P.A.C.A.

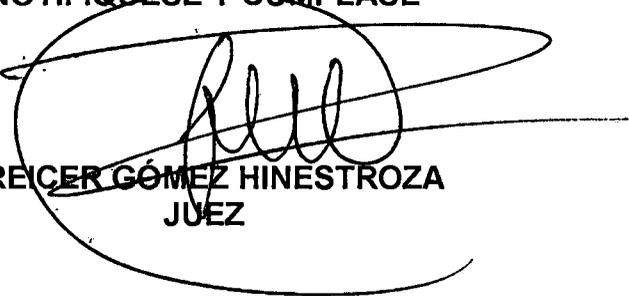
Será en la sentencia, entonces, y una vez superadas las etapas del proceso y oídas las intervenciones de las partes, donde se tomará la decisión que en derecho corresponda al respecto.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**,

**RESUELVE:**

**NEGAR** la **MEDIDA CAUTELAR** consistente en la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo Municipal número 496 del 08 de marzo de 2019, "por medio del cual se autoriza al alcalde municipal para realizar una operación de crédito público y se otorgan unas facultades".

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**FREICER GÓMEZ HINESTROZA**  
**JUEZ**



**JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL  
DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La anterior providencia emitida el 21 de febrero de 2020 se notificó por ESTADO No. 5 del 24 de febrero de 2020.

  
**IVONNE JOHANNA BETANCOURT PEÑA**  
Secretaría

