Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA
-SALA UNITARIA DE DECISIÓN-

Popayán, veintidós (22) de septiembre del dos mil veinticinco (2025)

Magistrado Ponente: **MARINO CORAL ARGOTY**

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 19001233300020230016300
Demandante: MUNICIPIO DE POPAYAN
Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA. -

Auto interlocutorio No. 132.

Procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, mediante la cual pidió la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos demandados en el presente medio de control.

I. ANTECEDENTES

1.1. La parte demandante, mediante escrito separado de la demanda, solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los siguientes actos administrativos: (i) la Resolución No. 000250 del 7 de marzo de 2023, expedida por el Director General Encargado de la C.R.C.; (ii) el Oficio No. DG3480-2023 de la misma fecha, suscrito por el Director General Encargado, señor Hernán Darío Zamora León; y (iii) el Oficio No. SGA-5109-2023 del 28 de

marzo de 2023, suscrito por el Subdirector Ambiental y la Jefe de la Oficina Jurídica de dicha entidad.

Su petición la fundamentó alegando que dichos actos fueron expedidos por una autoridad ambiental carente de competencia, exigiendo la presentación de licencia ambiental para el proyecto vial "Avenida de los Próceres", pese a que dicha obra corresponde a una vía de carácter urbano y ello consta en el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Movilidad del municipio de Popayán.

La solicitante sostuvo que, en este caso, no resultaba exigible el licenciamiento ambiental, conforme al artículo 2.2.2.3.2.2.1 del Decreto 1076 de 2015, en tanto la vía no forma parte de la red vial nacional ni corresponde a una carretera secundaria o terciaria. En respaldo de su posición, aportó concepto técnico emitido por el Ministerio de Transporte, en el que se indicó expresamente que la vía en cuestión tiene naturaleza urbana y no hace parte del sistema nacional de carreteras.

En consecuencia, de lo expuesto manifestó que los actos administrativos acusados vulneraban el principio de legalidad, la autonomía territorial y las competencias propias del ordenamiento territorial municipal, y por ello y con fundamento del artículo 231 del CPACA, solicitó la suspensión provisional de los actos administrativos en mención.

1.2. Del escrito de la medida cautelar se corrió traslado a la parte demandada por el termino de cinco (5) días para que se pronuncie sobre lo pretendido por la parte actora.

1.3. La parte demandada, estando dentro de termino, se pronunció frente a las solicitudes de suspensión provisional, considerando que la misma debía negarse, argumentando que la vía denominada "Avenida de los Próceres" no podía considerarse exclusivamente urbana, ya que conectaba sectores urbanos y rurales del municipio, por tanto, sí estaba sujeta a licenciamiento ambiental.

Manifestó que la competencia de la CRC derivaba del Decreto 1076 de 2015, en atención a los impactos ambientales que generaría el proyecto y a la clasificación funcional de la vía, y que los actos acusados habían sido proferidos dentro del marco legal, sin que se presente una infracción manifiesta al ordenamiento jurídico. Además, los argumentos del municipio correspondían a un análisis de fondo, no susceptible de resolverse a través de una medida cautelar.

La entidad ambiental también señaló que el archivo del trámite de evaluación ambiental no generaba un perjuicio grave o irreparable, aduciendo que el proyecto podía reactivarse si se cumplían los requisitos exigidos por la normativa ambiental.

Por lo expuesto y por considerar que la solicitud de la medida cautelar no cumplía con los presupuestos exigidos por el artículo 231 del CPACA, solicitó que se niegue.

II. CONSIDERACIONES

El artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece las oportunidades para solicitar el decreto de medidas cautelares, así:

> *"ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. 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 para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*
>
> *La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento."*

El artículo 230 ibídem dispone las clases de medidas cautelares así:

> *"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."

A su vez, el artículo 231 señala los requisitos para adoptar medidas cautelares:

"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."

Por otra parte, respecto a las cauciones que pueden requerirse con ocasión de la medida cautelar el artículo 232, ha señalado:

> *"ARTÍCULO 232. CAUCIÓN. El solicitante deberá prestar caución con el fin de garantizar los perjuicios que se puedan ocasionar con la medida cautelar. El Juez o Magistrado Ponente determinará la modalidad, cuantía y demás condiciones de la caución, para lo cual podrá ofrecer alternativas al solicitante.*
>
> *No se requerirá de caución cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, de los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, de los procesos de tutela, ni cuando la solicitante de la medida cautelar sea una entidad pública."*

Según las normas citadas, las medidas que pueden ser decretadas son de carácter preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, esto es, el juez puede decretar (i) 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; (ii) suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual; (iii) suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo; (iv) 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, e (v) impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

Sobre la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, el Consejo de Estado en auto de 29 de agosto de 2013, consideró:

> *"En relación con la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo el nuevo ordenamiento contencioso administrativo señala que ésta puede ser solicitada en la demanda o en cualquier estado del proceso, por escrito o en audiencia, y que 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".*
>
> *Como lo destacó esta Corporación en un pronunciamiento anterior proferido en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA (Ley 1437 de 2011), para la suspensión provisional se prescindió de la "manifiesta infracción" hasta allí vigente y se interpretó que, "la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la*

norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud"1. Esta es una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que ello habilita al juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida, sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto. Todo esto, lógicamente, sin incurrir en una valoración de fondo más propia de la fase de juzgamiento que de este primer momento del proceso; ya que, conforme lo estatuido por el artículo 229 CPACA en su inciso 2°, "[l] a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento"

2.1. Análisis.

2.1.1. De conformidad con lo establecido en los artículos 229, 230 y 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), las medidas cautelares dentro del proceso contencioso-administrativo tienen como finalidad esencial garantizar, de forma anticipada y provisional, la protección efectiva del objeto del proceso, así como la eficacia de la decisión judicial que se adopte al finalizar el mismo. Estas medidas están diseñadas para evitar que durante el trámite del juicio se consoliden situaciones de hecho o de derecho que impidan el cumplimiento de la sentencia o que hagan nugatorio su alcance.

Entre las medidas contempladas por el legislador, se encuentra expresamente la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, la cual resulta procedente cuando se acredita que dichos actos vulneran las disposiciones legales invocadas por la parte actora. Esta verificación se realiza a partir del análisis del contenido del acto impugnado y su confrontación con las normas superiores presuntamente transgredidas, así como de la valoración de las pruebas que hayan sido allegadas junto con la solicitud de medida.

En el caso bajo estudio, la parte demandante, el municipio de Popayán solicitó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de tres actos administrativos proferidos por la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC): la Resolución No. 000250 del 7 de marzo de 2023, el Oficio No. DG3480-2023 expedido en la misma fecha, y el Oficio No. SGA-5109-2023 del 28 de marzo de 2023. Según lo planteado por el actor, dichos actos se habrían expedido con desconocimiento del orden jurídico, toda vez que imponen la exigencia de una

licencia ambiental para la ejecución del proyecto vial conocido como "Avenida de los Próceres", pese a que, según sostiene, se trata de una vía de naturaleza estrictamente urbana, y no de una carretera secundaria o terciaria que requiera dicha licencia conforme al Decreto 1076 de 2015.

Para sustentar su solicitud, el municipio aportó diversos documentos técnicos y normativos que, *prima facie*, permiten observar una apariencia de ilegalidad en el actuar de la entidad demandada. Entre estos documentos se destacan: el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el Plan de Movilidad del municipio y un concepto técnico emitido por el Ministerio de Transporte, en el que se precisa que la mencionada vía no forma parte de la red vial nacional ni de la red secundaria o terciaria, y que, en consecuencia, su planeación, ejecución y regulación corresponde a la autoridad municipal. A partir de estos elementos, se advierte que el proyecto vial en cuestión no estaría sujeto al licenciamiento ambiental requerido por la CRC, lo cual pone en entredicho la competencia de esta entidad para adoptar los actos administrativos cuya suspensión se solicita.

En el mismo sentido, se resalta que, incluso la propia CRC, en el Oficio No. DG-3480-2023 del 7 de marzo de 2023, hace referencia a la normativa aplicable al licenciamiento ambiental, identificando expresamente los proyectos, obras y actividades que están sujetos a dicha figura. De dicha exposición normativa puede observarse que no se incluye la construcción de vías urbanas dentro de los supuestos que exigen licencia ambiental, lo cual lleva a concluir que la propia entidad demandada reconoce que carece de competencia para imponer dicho requisito en este tipo de proyectos. Esta manifestación contenida en el mismo acto acusado refuerza la conclusión de que los actos administrativos impugnados fueron expedidos con presunto exceso en el ejercicio de las competencias legales de la autoridad ambiental.

Por su parte, la CRC, en ejercicio de su derecho de contradicción, se opuso a la medida cautelar aduciendo que la vía presenta una condición mixta (urbano-rural), lo cual justificaría la existencia de impactos ambientales significativos que harían necesaria su intervención como autoridad ambiental. También

argumentó que la legalidad de los actos no puede determinarse de forma anticipada y que debe ser objeto de análisis en la sentencia de fondo. No obstante, los argumentos expuestos por la entidad demandada no logran desvirtuar la apariencia de vulneración legal evidenciada a través de los documentos allegados por el municipio, los cuales permiten apreciar, al menos en esta etapa procesal, una duda razonable sobre la legalidad de los actos administrativos expedidos.

Conforme al precedente jurisprudencial establecido por el Consejo de Estado, en particular en el auto del 29 de agosto de 2013, el juez contencioso-administrativo, bajo el marco normativo del CPACA, no está restringido a realizar una valoración superficial de la legalidad de los actos impugnados cuando estudia la procedencia de una medida cautelar. Por el contrario, se encuentra facultado para efectuar un análisis razonado que le permita concluir si existen fundamentos jurídicos y fácticos que justifiquen la adopción de una medida provisional, sin que ello implique un prejuzgamiento sobre el fondo del litigio.

De igual forma, el Despacho observa que la ejecución indefinida de los actos administrativos demandados podría traducirse en un obstáculo real para la materialización del proyecto vial, con afectaciones concretas a los principios de planeación urbana, movilidad y eficiencia en la ejecución del gasto público. Ello configura una situación de riesgo para el interés general, en los términos del artículo 231 del CPACA, y refuerza la necesidad de adoptar medidas de protección mientras se resuelve de fondo la controversia.

Finalmente, la medida solicitada cumple con los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, ya que no impide que la CRC ejerza en el futuro sus competencias si en sede de fallo se determina su procedencia; no causa un impacto ambiental directo o irreversible; y garantiza la preservación del objeto del litigio, así como la efectividad de una eventual decisión favorable al actor. Por tanto, verificados los requisitos legales y jurisprudenciales aplicables, se estima procedente acceder a la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados.

2.1.2. Ahora teniendo en cuenta que la parte actora manifestó que, en caso de que el Despacho estime procedente la imposición de una caución, estaría dispuesta a prestarla en los términos que se definan para garantizar los eventuales perjuicios derivados de la medida cautelar, y como es sabido, el Juez o Magistrado ponente están facultados para exigir caución únicamente cuando lo considere necesario, con el fin de amparar los daños que la medida pueda ocasionar mientras se resuelve el fondo del proceso.

En este caso concreto, se observa que la parte solicitante es una entidad territorial que actúa en el marco de sus competencias constitucionales y legales, y que la medida solicitada no afecta directamente derechos subjetivos de terceros ni causa, prima facie, un perjuicio económico concreto a la administración. Por tanto, la solicitud de suspensión provisional recae sobre actos administrativos mediante los cuales se archivó un trámite ambiental, por lo que su suspensión no comporta una alteración irreversible del orden jurídico ni impide el ejercicio posterior de competencias por parte de la autoridad ambiental si así se determina en sede de fallo.

Adicionalmente, no se advierte que la entidad demandada haya argumentado o acreditado la existencia de un daño cierto, directo o inminente que pudiera derivarse de la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados, que justifique la imposición de una caución como garantía. En consecuencia, y atendiendo al principio de proporcionalidad, el Despacho considera que no se requiere decretar caución, sin perjuicio de que, en una etapa posterior del proceso, de estimarse necesario por un cambio de circunstancias, pueda disponerse su exigencia conforme a lo previsto en la normativa aplicable.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**, Sala unitaria de Decisión,

RESUELVE:

PRIMERO.- DECRETAR la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos, contenidos en (i) la Resolución No. 000250 del 7 de marzo de 2023, expedida por el Director General Encargado de la C.R.C.; (ii) el Oficio No. DG3480-2023 de la misma fecha, suscrito por el Director General Encargado, señor Hernán Darío Zamora León; y (iii) el Oficio No. SGA-5109-2023 del 28 de marzo de 2023, suscrito por el Subdirector Ambiental y la Jefe de la Oficina Jurídica de dicha entidad, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO.- Sin lugar a imponer caución a cargo de la parte actora, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente en SAMAI
MARINO CORAL ARGOTY

Firmado electrónicamente a través del aplicativo SAMAI. Para verificar su autenticidad puede ingresarse a la página web https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.aspx