



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TREINTA ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE
MEDELLÍN

Medellín, catorce (14) de noviembre de dos mil catorce (2014)

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	WALTER FABIAN CARMONA GÓMEZ
DEMANDADO	REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
RADICADO	05001 33 33 030 2013 01245 00
DECISIÓN	NIEGA MEDIDA CAUTELAR – SUSPENSIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO

Procede el Despacho a pronunciarse respecto de la medida cautelar solicitada por la parte actora, para lo cual se tendrán en cuenta los siguientes,

ANTECEDENTES.

1. El señor **WALTER FABIÁN CARMONA GÓMEZ** en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo presentó demanda contra la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, solicitando la nulidad de los actos administrativos expedidos dentro de la actuación disciplinaria adelantada en su contra así:

- a) Fallo sancionatorio de primera instancia proferido el día 28 de diciembre de 2011 dentro del expediente con radicado No. 001-152-11 emitido por la Coordinación de Control Interno Disciplinario de la Delegación Departamental de Antioquia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante la cual se sancionó al señor Walter Fabián Carmona Gómez con destitución del cargo de inhabilidad general por un término de 13 años para ejercer función pública.
- b) Fallo sancionatorio de segunda instancia proferido el día 28 de marzo de 2012 dentro del expediente con radicado No. 001-152-11, emitido por los Delegados Departamentales de Antioquia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante el cual se resolvió el recurso de apelación, confirmando en todas sus partes la sanción impuesta al señor WALTER FABIÁN CARMONA GÓMEZ.
- c) Resolución No. 266 del 12 de abril de 2012, emitida por los Delegados Departamentales de Antioquia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante

la cual se ejecuta la sanción de destitución del cargo e inhabilidad general impuestas al señor WALTER FABIÁN CARMONA GÓMEZ.

2. De folios 159 a 172 del expediente, la parte demandante presentó medida cautelar consistente en la **suspensión provisional de los actos administrativos demandados**.

3. Mediante auto del **19 de febrero de 2014**, notificado por estados el día 21 de agosto del mismo año, este Despacho admitió la demanda de la referencia (Fls 233 y 234).

4. Mediante auto separado de la misma fecha, se concedió traslado a la entidad accionada de la solicitud de suspensión provisional presentada por la parte actora, conforme lo dispone el artículo 230 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Fls 235).

5. Debido a que el artículo 199 del CPACA contempla como notificación personal la surtida por correo electrónico, la notificación de las anteriores decisiones quedó supeditada al envío que hiciera la parte actora de los correspondientes traslados a la entidad accionada.

6. Los traslados fueron retirados por la parte actora el día **31 de marzo de 2014** de 2014 (Fls 282), y el envío de traslados para notificación del auto admisorio se acreditó el día **03 de abril** del mismo año (Fls 283), y para notificación de traslado de medida cautelar el día **04 de abril de 2014** (Fls 236). La notificación personal por correo electrónico tanto del auto admisorio de la demanda como del traslado de la medida cautelar se surtió el día **18 de julio de 2014** (Fls 301 a 305). El término de traslado de la demanda culminó el día **07 de octubre de 2014**, y para reformar demanda el día **22 de octubre de 2014**.

7. La entidad accionada se pronunció respecto de la medida cautelar mediante escrito del **19 de marzo de 2014** (Fls 251 y 252) y contestó la demanda mediante escrito del **06 de octubre de 2014** (Fls 307 a 318).

Procede el Despacho a pronunciarse respecto de la medida cautelar solicitada, para lo cual el Despacho tendrá las siguientes,

CONSIDERACIONES

1. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011- en sus artículos 229 y siguientes regula lo concerniente a las medidas cautelares en el nuevo procedimiento judicial administrativo, señalando específicamente en el artículo 231, como una medida cautelar **LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**, la cual procederá cuando del análisis del acto administrativo y su confrontación con las normas superiores invocadas

como violadas en la demanda o de las pruebas allegadas con la solicitud se desprenda una violación de las normas imploradas.

2. Vale la pena poner de presente que la facultad de suspensión provisional de los actos administrativos tiene origen constitucional, toda vez que el artículo 238 de la Constitución Política atribuye a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la competencia para **"...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"**.

3. Los requisitos para decretar medidas cautelares se encuentran contemplados en el artículo 231 del CPACA Así:

"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**".*

4. Frente al tema de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, la Sección Quinta (5ª) del Consejo de Estado se ha pronunciado recientemente, con relación al cambio que implica su nueva regulación en la Ley 1437 de 2011 en comparación con la normatividad anterior, pues presupone una **flexibilización de esta figura jurídica**, en una primera providencia señaló de forma general, lo siguiente:

*"Cabe resaltar que uno de los mayores cambios entre la anterior legislación (Decreto 01 de 1984) y la actual (Ley 1437 de 2011) es la **flexibilización de los requisitos** para que se decrete la medida de*

*suspensión provisional; así, mientras el artículo 152 del C.C.A.¹ 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.”²*

Luego, en una segunda providencia, mencionó los nuevos aspectos que debe tener en cuenta el juzgador al momento de analizar una solicitud de suspensión provisional, dentro del nuevo marco normativo:

*"La nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que: 1º) 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 alegadas con la solicitud.** 2º) Además, señala que esta medida cautelar se debía 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."*

*"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 alegadas con la solicitud."*

"Ahora bien, según la Real Academia de la Lengua Española el término "surgir" - (del latín surgere)- significa aparecer, manifestarse, brotar."³

"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

¹ El tenor literal del artículo es el siguiente: **Artículo 152: Procedencia de la suspensión.** *El Consejo de Estado y los tribunales administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:*

- 1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.*
- 2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.*
- 3. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor".*

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta (5ª). Bogotá, dieciocho (18) de septiembre de dos mil doce (2012). Expediente: 11001-03-28-000-2012-00049-00. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

³ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, consultado en <http://lema.rae.es/drae/?val=surja>

*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."⁴*

Igualmente, la Máxima Corporación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa resalta uno de los principios que debe observar el juez, cuando realice el estudio sobre la pertinencia o no de decretar la medida cautelar:

*"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 su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba.**"⁵*

Teniendo claro el nuevo alcance de la suspensión provisional de los actos administrativos, después de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011; se pasa al análisis del caso concreto.

5. CASO EN CONCRETO.

5.1. En el presente caso pese a que la parte demandante solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, que son:

5.1.1. a) Fallo sancionatorio de primera instancia proferido el día 28 de diciembre de 2011 dentro del expediente con radicado No. 001-152-11 emitido por la Coordinación de Control Interno Disciplinario de la Delegación Departamental de Antioquia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante la cual se sancionó al señor Walter

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta (5ª). Bogotá, trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012). Radicado número: 11001-03-28-000-2012-00042-00. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

⁵ Ibídem.

Fabián Carmona Gómez con **destitución del cargo de inhabilidad general por un término de 13 años para ejercer función pública.**

b) Fallo sancionatorio de segunda instancia proferido el día 28 de marzo de 2012 dentro del expediente con radicado No. 001-152-11, emitido por los Delegados Departamentales de Antioquia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante el cual se resolvió el recurso de apelación, **confirmando en todas sus partes la sanción** impuesta al señor WALTER FABIÁN CARMONA GÓMEZ.

c) Resolución No. 266 del 12 de abril de 2012, emitida por los Delegados Departamentales de Antioquia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante la cual se **ejecuta la sanción de destitución del cargo e inhabilidad** general impuestas al señor WALTER FABIÁN CARMONA GÓMEZ.

5.2. De la revisión del petitum de la demanda, y más específicamente de la argumentación presentada con la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos acusados, cotejada con el contenido mismo de los actos objeto de reproche, advierte el Despacho que no resulta una evidente contradicción de los mismos con las normas superiores y legales, por cuanto para llegar a dicha conclusión se requeriría hacer todo un análisis probatorio **tan exhaustivo**, que llevaría en esta etapa imberbe del proceso, a sacar conclusiones determinantes con las que prácticamente perfilaría su decisión final, cuando aún falta agotar etapas tan importantes como la probatoria y la de alegaciones finales.

No puede olvidarse que los requisitos para decretar las medidas cautelares contemplados en el artículo 231 del CPACA son requisitos que deben **CONCURRIR** al tenor literal de la norma, y la sola acreditación de uno o alguno de ellos no es suficiente para que proceda su decreto.

En el presente caso, en el escrito de medidas cautelares, la parte actora aduce la causación de un perjuicio irremediable con la ejecución de los actos administrativos relativo a la falta de ingresos para el sustento familiar. Sin embargo, dicho perjuicio irremediable no se encuentra acreditado al interior del proceso, bajo la sola afirmación del mismo no procedería el decreto de las medidas cautelares que responden a la suspensión provisional de actos que se presumen legales.

La parte no realizó ningún tipo de esfuerzo para demostrar a esta judicatura la causación de perjuicio irremediable alguno con la expedición y/o ejecución de los actos administrativos acusados. Igualmente, revisado el petitum de la demanda no advierte esta judicatura que de no conceder la medida cautelar ocurra dicho perjuicio, y menos aún que los efectos de la sentencia se hagan nugatorios.

Por lo contrario, advierte el Despacho que de concederse la medida cautelar solicitada (suspensión de los actos), y se lleguen a negar las pretensiones de la demanda, si se harían nugatorios los efectos de la sentencia, por cuando implicaría permitir continuar

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO: **030**-2013-01245

en un cargo público a una persona inhabilitada para tal efecto y declarada responsable disciplinariamente.

De conformidad con los argumentos esbozados, se DENEGARÁ LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO TREINTA ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

RESUELVE

PRIMERO. DENEGAR EL DECRETO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA POR EL SEÑOR WALTER FABIÁN CARMONA GÓMEZ, de suspensión de los actos administrativos acusados.

SEGUNDO. Continúese con el trámite del proceso.

TERCERO. Debido a que el término de traslado de la demanda culminó el día 07 de octubre de 2014 y el término para formular reforma de demanda el día 22 de octubre de 2014, para garantizar los principios de celeridad, economía procesal y prevalencia del derecho sustancial sobre las formas **SE CONCEDE TRASLADO POR 3 DÍAS A LA PARTE ACTORA** de las EXCEPCIONES PROPUESTAS POR LA ENTIDAD ACCIONADA EN EL ESCRITO DE CONTESTACIÓN DE DEMANDA, conforme lo establece el artículo 175 parágrafo 2 del CPACA.

CUARTO. En firme esta providencia y culminado el término de traslado concedido, se procederá a fijar fecha y hora para la realización de la audiencia inicial contemplada en el artículo 180 del CPACA.

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO
JUZGADO TREINTA (30°) ADMINISTRATIVO DE
ORALIDAD DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**

Medellín, **21 DE NOVIEMBRE DE 2014.**
En la fecha se notificó por **ESTADOS** el auto anterior.
Fijado a las 8 a.m.

**ERIKA JIMÉNEZ SÀNCHEZ
SECRETARIA**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**ANGY PLATA ÁLVAREZ
JUEZ**