

República de Colombia



**Rama Judicial**  
**JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO**  
**JUDICIAL DE GIRARDOT**

Girardot, catorce (14) de enero de dos mil veintiuno (2021)

**Radicado:** 25307-33-33-001-2020-00163-00  
**Demandante:** EYDER FERNANDO CÓRDOBA NAVARRO  
**Demandado:** NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Juez:** Dra. ANA FABIOLA CÁRDENAS HURTADO

**A U T O**

Procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar presentada por el apoderado judicial de la parte demandante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**I. ANTECEDENTES**

1.1. Con el líbello introductorio allegado a este Despacho el 7 de octubre de 2020 el apoderado judicial del demandante solicitó (Archivo denominado «003EscritoMedidaCautelarII» del cuaderno de Medida Cautelar del expediente digitalizado):

*«1. De forma respetuosa solicito al despacho proferir medida cautelar de suspensión del acto administrativo, para cada uno de los actos que en la presente demanda se enjuician.*

*2. De igual manera, solicito se profiera medida cautelar de carácter patrimonial, a favor de **EYDER FERNANDO CÓRDOBA NAVARRO**, identificado con C.C. 18.195.281 de Colon en el cual se*

*ordene el pago provisional de cada una de las mesadas de los derechos aquí demandados».*

1.2. Mediante auto de 27 de noviembre de 2020 se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar de «*suspensión del acto administrativo, para cada uno de los actos que en la presente demanda se enjuician*» y de una medida cautelar de carácter patrimonial a favor del señor CÓRDOBA NAVARRO, en la que se ordene «*el pago provisional de cada una de las mesadas de los derechos aquí demandados*» a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL (Archivo denominado «*004AutoCorreMedidaCautelar*» del cuaderno de Medida Cautelar del expediente digitalizado).

1.3. El 9 de diciembre de 2020 se notificó a la parte demandada el auto admisorio de la demanda junto con el auto que dispuso correr traslado de la medida cautelar (Archivo denominado «*005NotificacionPersonal*» del cuaderno de Medida Cautelar del expediente digitalizado).

1.4. El 15 de diciembre de 2020 la doctora LUZ FRANCY BOYACÁ TAPIA, en su condición de apoderada judicial de la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL, recorrió el traslado de la medida cautelar solicitada por el demandante manifestando su oposición y solicitando que la misma sea denegada. Para el efecto, en síntesis, expuso (Archivo denominado «*006EscritoEntidad*» del cuaderno de Medida Cautelar del expediente digitalizado):

1.4.1. En cuanto a la solicitud elevada por el demandante, indicó que *i)* no estuvo motivada, *ii)* no señaló las normas que servían como sustento para ello, evidenciándose una pobre argumentación y, *iii)* no indicó los actos administrativos censurados o que pretende sean suspendidos, razones por las cuales señaló que es imposible pronunciarse o ejercer el derecho de defensa y contradicción ante la solicitud de medida cautelar, pues además, no se cuenta con los actos administrativos enjuiciados y que se pretenden sean suspendidos provisionalmente.

1.4.2. Luego de referirse al artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 señaló que quien solicita la medida cautelar debe asumir la carga de argumentación y probatoria que garanticen que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender la 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.

1.4.3. Posteriormente, previo a señalar los requisitos para decretar la medida cautelar indicó que para que la misma proceda, resulta necesario que del análisis realizado por el Juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud, resultando claro que en principio no existe vulneración que pueda ser advertida en este momento a través del mecanismo de confrontación que prevé el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, por lo que indicó que debe negarse la solicitud de suspensión provisional solicitada.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. GENERALIDADES:**

#### **2.1.1. MEDIDAS CAUTELARES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

2.1.1.1. Las medidas cautelares en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se encuentran contempladas en los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 y son aplicables en aquellos casos en que se consideren *«necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia»* según señala el mismo artículo 229.

Al tenor del artículo 230, que enlista aquellas que pueden ser decretadas, pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión. Al respecto, ha señalado el Consejo de Estado:

«Avanzando en la tipología desarrollada por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se diferencia entre medidas cautelares preventivas, tendientes a operar como una suerte de acción impeditiva para que no se pueda consolidar una afectación a un derecho; conservativas que buscan mantener o salvaguardar un statu quo ante; anticipativas, en donde se pretende satisfacer por adelantado la pretensión perseguida por el demandante, mediante una decisión que propiamente correspondería al fallo que ponga fin al proceso y que se justifica en tanto que de no adoptarse se incurriría en un perjuicio irremediable para el actor, y de suspensión que corresponde a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.»<sup>1</sup> (Subrayado del Despacho)

#### 2.1.1.2. Sobre los criterios para su procedencia, ha señalado el Alto Tribunal:

«...en cuanto a los criterios que debe seguir el juez contencioso administrativo para determinar la procedencia de una medida cautelar, es preciso reconocer que éste cuenta con un espacio de discrecionalidad para adoptarla así como para modular sus efectos en el caso concreto. En este contexto, debe el Juez tener en cuenta el principio de proporcionalidad como, de hecho, se desprende, además de las exigencias constitucionales y convencionales, de la normativa sobre las medidas cautelares al establecer como uno de los requisitos para el decreto de la cautela 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” (artículo 231 CPAYCA). (Subrayado del Despacho)

3.10.- Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleja la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que en el escenario de las medidas cautelares, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*<sup>2</sup>, debe proceder a un estudio de ponderación y sus subprincipios

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil quince (2015). Radicación número: 11001-03-26-000-2015-00022-00(53057).

<sup>2</sup> Cita de cita: Como ya se ha sostenido, estos principios del *periculum in mora* y el *fumus boni iuris* significan que “siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio.” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Auto de 27 de febrero de 2013, exp. 45316 (entre otras decisiones similares).

*integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad<sup>3</sup>.»<sup>4</sup>*

## **2.1.2. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES**

El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto a los requisitos que deben tenerse en cuenta al momento del decreto de la medida cautelar dispone:

### **«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>3</sup> Cita de cita: *En cualquier clase de decisiones jurídicas debe considerarse la razonabilidad de esta, que no solo se agota con la simple aplicación lógico-formal de la norma, sino que supone velar porque la decisión en el caso concreto consulte criterios de justicia material y no devenga en irrazonable, desproporcionada o, en suma, contraria a la constitución; se trata, entonces, de adoptar una decisión que satisfaga el criterio de aceptabilidad; y para lograr ello en buena medida contribuye la valoración de los principios constitucionales.*

<sup>4</sup> *Ibídem.*

De lo anterior deviene que la procedencia de la suspensión provisional se presenta cuando la violación de las normas invocadas surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o de las pruebas que el accionante haya aportado para que sea decretada la medida cautelar.

### **2.1.3. MEDIDAS CAUTELARES DE CARÁCTER PATRIMONIAL**

En cuanto a las medidas cautelares de carácter patrimonial, si bien no existe una definición para las mismas, la Sección Primera del Consejo de Estado mediante auto No. 2015-00554 de 6 de octubre de 2017 señaló:

*«Cuando el mencionado precepto se remite a medidas cautelares de carácter patrimonial, se está refiriendo a medidas que directa e inmediatamente afectan el patrimonio de las personas naturales o jurídicas lo cual no ocurre con la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos. pues estos tienen una 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 evitando transitoriamente, que surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el estado de derecho, lo que claramente excluye su patrimonialidad al no afectar el patrimonio de las personas, sino despojando de sus efectos, temporalmente, a un acto administrativo preliminarmente, considerado como contrario al ordenamiento jurídico. Cuestión diferente es que, indirectamente, la suspensión de los efectos del acto administrativo traiga efectos en el patrimonio de las personas naturales o jurídicas que la han solicitado o que resultan afectadas con la respectiva medida. En consecuencia, se precisa que el estudio del carácter patrimonial de la medida cautelar solicitada con la cual se pretende obviar el requisito de procedibilidad de la conciliación administrativa, debe realizarse conforme a lo solicitado en la demanda empero, ese análisis no puede llevarse a cabo cuando se trata de la medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, pues la misma no tiene una naturaleza patrimonial».*

## **2.2. CASO CONCRETO**

Descendiendo al caso concreto, se observa que la solicitud de suspensión provisional si bien no fue señalada taxativamente por la parte actora, recae en

los efectos del oficio de 17 de julio de 2020 que negó el reconocimiento y reajuste salarial del 20%, subsidio familiar y prima de actividad, aunado a una medida cautelar de carácter patrimonial a favor del señor CÓRDOBA NAVARRO, en la que se ordene *«el pago provisional de cada una de las mesadas de los derechos aquí demandados»*.

No obstante, el apoderado judicial de la parte actora no expuso los argumentos con el fin de decretar la medida cautelar, es decir olvidó tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto a que la procedencia de la medida a petición de parte *«debidamente sustentada»*.

Al respecto, la Sección Primera del Consejo de Estado mediante reciente proveído de 1º de julio de 2020 señaló:

*«La exigencia de sustentar en forma expresa y concreta la referida solicitud se explica por su propia naturaleza dado que constituye una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos y al carácter ejecutorio de los mismos. Ha sido criterio reiterado de esta Corporación señalar que para la prosperidad de la suspensión provisional deben indicarse en forma precisa y concreta las disposiciones que se consideran manifiestamente infringidas por el acto acusado y expresar el concepto de su violación, sin que sea suficiente para el efecto solicitar simplemente el decreto de la medida como lo hace el actor y sin explicar cuál es la razón normativa para que se acceda a ello»<sup>5</sup>.*

Ahora, debe señalarse que en proveído de 14 de febrero de 2019 Sección Primera del Consejo de Estado señaló:

*«Para resolver se considera que no están presentes los requisitos señalados en los artículos 229 y 231 del C.P.A.C.A. para que sea procedente el decreto de la suspensión provisional solicitada, toda vez que no se sustentó en la forma en que lo ordena la citada disposición, omisión ésta que hace imposible efectuar la comparación normativa para deducir de ella la presunta violación del ordenamiento jurídico que propone el demandante.*

*La exigencia de sustentar en forma expresa y concreta la referida solicitud se explica por su propia naturaleza, dado que constituye una*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Doctor OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, radicación número: 11001-03-24-000-2017-00118-00A.

*excepción al principio de legalidad de los actos administrativos y al carácter ejecutorio de los mismos.*

*Ha sido criterio reiterado de esta Corporación señalar que para la prosperidad de la suspensión provisional deben indicarse en forma precisa y concreta las disposiciones que se consideran manifiestamente infringidas por el acto acusado y expresar el concepto de su violación, sin que sea suficiente para el efecto solicitar simplemente el decreto de la medida como lo hace el actor, sin explicar cuál es la razón normativa para que se acceda a ello. Resulta altamente útil traer a colación el análisis que hizo el Despacho en auto del 21 de octubre de 2013 expedido en el proceso número 11001 0324 000 2012 00317 00, en el cual se abordó el tema en un asunto semejante:*

*“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 *Ibídem*, 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”, que fue al que se atuvo este Despacho para resolver la medida.*

*En otras palabras, la actora en su demanda dedicó un capítulo para sustentar la medida cautelar, a esa sustentación se remitieron la*

*entidad demandada y el Despacho para descorrer el traslado y resolver la medida, sin embargo, ahora, viendo que esa sustentación en varios de sus apartes fue insuficiente, pretende que se tengan como tales los argumentos que utilizó para otros fines procesales.*

*Finalmente sobre este punto, debe ponerse de relieve que la sustentación de la solicitud de suspensión provisional no constituye un exceso ritual, se trata de la observancia de una carga procesal en cabeza de la actora cuyo cumplimiento es el deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia y a su vez la carga que exige la ley para que, entre otras, se garantice el derecho de defensa de la entidad que expidió el acto.*

*A propósito del derecho de defensa de la entidad demandada, no se puede perder de vista que la nueva codificación trajo consigo la obligación de correr traslado a la parte demandada de la solicitud de suspensión, en ese orden, la carga impuesta para que se sustente la medida también se encuentra dirigida a que la entidad que profirió el acto conozca a ciencia cierta las razones esgrimidas por el actor para poder ejercer eficientemente su derecho de defensa. En ese contexto, no puede tenerse como sustentación de la medida cautelar la sola afirmación de que el acto administrativo desconoce normas de rango superior»<sup>6</sup>.*

Así las cosas, resulta evidente que la carga procesal para la procedencia de la solicitud de la medida provisional radica en la parte demandante, la cual debe sustentar jurídicamente la solicitud de suspensión provisional, situación que no acontece dentro del presente asunto, aunado a lo anterior, tampoco se acreditó el criterio de necesidad en el decreto de la medida, ni se probó si quiera de manera sumaria los perjuicios causados de no accederse a la misma, por lo que de no hacerse se estaría faltando a los requisitos señalados en los artículos 229 y 231 de la Ley 1437 de 2011, en ese orden, al no cumplirse con dicha carga procesal dentro del presente asunto, resulta procedente negar la solicitud.

Finalmente se advierte que el análisis efectuado en precedencia resulta aplicable a la solicitud de medida cautelar de «suspensión del acto administrativo, para cada uno de los actos que en la presente demanda se enjuician», así como a la medida cautelar de carácter patrimonial a favor del señor CÓRDOBA NAVARRO, en la que se ordene «el pago provisional de cada una de las mesadas de los derechos aquí demandados».

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Doctor OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, radicación número: 11001-03-24-000-2016-00296-00.

En consecuencia, **SE DISPONE:**

**PRIMERO: NIÉGASE** la SUSPENSIÓN PROVISIONAL *«del acto administrativo, para cada uno de los actos que en la presente demanda se enjuician»*, así como a la medida cautelar de carácter patrimonial a favor del señor CÓRDOBA NAVARRO, en la que se ordene *«el pago provisional de cada una de las mesadas de los derechos aquí demandados»*.

**SEGUNDO: RECONÓCESE PERSONERÍA ADJETIVA** a la doctora LUZ FRANCY BOYACÁ TAPIA para actuar como apoderada judicial de la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL, de conformidad con el poder visible en el folio 6 del archivo *«006EscritoEntidad»* de la carpeta *«CuadernoMedidaCautelar»*.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ANA FABIOLA CÁRDENAS HURTADO  
JUEZ**

**Firmado Por:**

**ANA FABIOLA CARDENAS HURTADO  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 001 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE  
GIRARDOT**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:  
**f053054941824190fec7763644ff734c714e0d293c9c2f86fabb20eab389  
fc06**

Documento generado en 14/01/2021 04:16:45 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**República de Colombia**



**Rama Judicial**  
**JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO**  
**JUDICIAL DE GIRARDOT**

Girardot, catorce (14) de enero dos mil veintiuno (2021)

**Radicado:** 25307-33-33-001-2019-00224-00  
**Demandante:** HERNANDO MENDOZA VILLALBA  
**Demandado:** MUNICIPIO DE ANAPOIMA  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**Juez:** Dra. ANA FABIOLA CÁRDENAS HURTADO

**A U T O**

**A S U N T O**

Procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar presentada por la apoderada judicial de la parte demandante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**I. ANTECEDENTES**

1.1. Con escrito allegado a este Despacho el 30 de julio de 2019 la apoderada judicial del demandante solicitó la suspensión provisional de la Resolución No. 2085 de 10 de septiembre de 2018 «*por medio de la cual se resuelve una actuación administrativa*» y de la Resolución No. 052 de 17 de enero de 2019 «*por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición*» (Archivo denominado «002EscritoMedidaCautelar» del cuaderno de Medida Cautelar del expediente digitalizado).

1.1.1. Como fundamento de la petición, la apoderada judicial de la parte actora expresó el argumento que se expone a continuación:

1.1.1.1. Indica que la Administración municipal emitió el Auto No. 036 de 17 de julio de 2019 en la cual ordenó; **(i)** remitir a la Secretaría de Hacienda, copia de las resoluciones acusadas, para que inicie y lleve hasta su culminación proceso de cobro coactivo de las sanciones allí impuestas y **(ii)** «requerir a la Secretaría de Planeación, para que a través de sus Direcciones Administrativas, fije fecha y hora para llevar acabo la demolición ordenada mediante Resolución No. 2085 de septiembre 20 de 2018 y a costa del señor Hernando Mendoza Villalba» y que de no decretarse la suspensión provisional «causaría un perjuicio irremediable al actor el cual nunca podría resarcir» consistente en la demolición de la obra.

1.2. Mediante auto de 4 de diciembre de 2020 se dispuso correr traslado de la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los actos demandados al MUNICIPIO DE ANAPOIMA (Archivo denominado «004CorreTrasladoMC» del cuaderno de Medida Cautelar del expediente digitalizado).

1.3. El 7 de diciembre de 2020 se notificó a la parte demandada el anterior auto (Archivo denominado «005NotificacionEstado7Diciembre» del cuaderno de Medida Cautelar del expediente digitalizado).

1.4. El 7 de diciembre de 2020 la doctora GLADYS ALICIA DIMATÉ JIMÉNEZ, en su condición de apoderada judicial del MUNICIPIO DE ANAPOIMA, describió traslado de la medida cautelar solicitada por el demandante manifestando su oposición al decreto de esta. Para el efecto, en síntesis, expuso (Archivo denominado «006EscritoMedida» del cuaderno de Medida Cautelar del expediente digitalizado):

1.4.1. Refiere sobre la improcedencia de la medida cautelar como quiera que, por un lado, la solicitada no está encaminada a proteger ni garantizar el objeto del proceso ni la efectividad de la sentencia en consideración a que una vez se

notificó a su representada de la demanda, esta suspendió cualquier cumplimiento de los actos demandados y, por el otro, porque de las pruebas obrantes en el plenario no es posible concluir que sería más gravoso negar la medida que concederla.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. GENERALIDADES:

#### 2.1.1. MEDIDAS CAUTELARES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

2.1.1.1. Las medidas cautelares en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se encuentran contempladas en los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 y son aplicables en aquellos casos en que se consideren *«necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia»* según señala el mismo artículo 229.

Al tenor del artículo 230, que enlista aquellas que pueden ser decretadas, pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión. Al respecto, ha señalado el Consejo de Estado:

*«Avanzando en la tipología desarrollada por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se diferencia entre medidas cautelares preventivas, tendientes a operar como una suerte de acción impeditiva para que no se pueda consolidar una afectación a un derecho; conservativas que buscan mantener o salvaguardar un statu quo ante; anticipativas, en donde se pretende satisfacer por adelantado la pretensión perseguida por el demandante, mediante una decisión que propiamente correspondería al fallo que ponga fin al proceso y que se justifica en tanto que de no adoptarse se incurriría en un perjuicio irremediable para el actor, y de suspensión que corresponde a la medida tradicional en el proceso contencioso*

*administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.»<sup>1</sup> (Subrayado del Despacho)*

#### 2.1.1.2. Sobre los criterios para su procedencia, ha señalado el Alto Tribunal:

*«...en cuanto a los criterios que debe seguir el juez contencioso administrativo para determinar la procedencia de una medida cautelar, es preciso reconocer que éste cuenta con un espacio de discrecionalidad para adoptarla así como para modular sus efectos en el caso concreto. En este contexto, debe el Juez tener en cuenta el principio de proporcionalidad como, de hecho, se desprende, además de las exigencias constitucionales y convencionales, de la normativa sobre las medidas cautelares al establecer como uno de los requisitos para el decreto de la cautela 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” (artículo 231 CPyCA). (Subrayado del Despacho)*

*3.10.- Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleja la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que en el escenario de las medidas cautelares, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*<sup>2</sup>, debe proceder a un estudio de ponderación y sus subprincipios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad *stricto sensu*, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad<sup>3</sup>.»<sup>4</sup>*

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil quince (2015). Radicación número: 11001-03-26-000-2015-00022-00(53057).

<sup>2</sup> Cita de cita: *Como ya se ha sostenido, estos principios del periculum in mora y el fumus boni iuris significan que “siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio.”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Auto de 27 de febrero de 2013, exp. 45316 (entre otras decisiones similares).*

<sup>3</sup> Cita de cita: *En cualquier clase de decisiones jurídicas debe considerarse la razonabilidad de esta, que no solo se agota con la simple aplicación lógico-formal de la norma, sino que supone velar porque la decisión en el caso concreto consulte criterios de justicia material y no devenga en irrazonable, desproporcionada o, en suma, contraria a la constitución; se trata, entonces, de adoptar una decisión que satisfaga el criterio de aceptabilidad; y para lograr ello en buena medida contribuye la valoración de los principios constitucionales.*

<sup>4</sup> *Ibídem.*

## 2.1.2. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES

El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto a los requisitos que deben tenerse en cuenta al momento del decreto de la medida cautelar dispone:

**«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»

De lo anterior deviene que la procedencia de la suspensión provisional se presenta cuando la violación de las normas invocadas surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o de las pruebas que el accionante haya aportado para que sea decretada la medida cautelar.

## 2.2. CASO CONCRETO

Descendiendo al caso concreto, se observa que la solicitud de suspensión provisional recae en los efectos de la Resolución No. 2085 de 10 de septiembre de 2018 «*por medio de la cual se resuelve una actuación administrativa*», la cual fue confirmada parcialmente por la Resolución No. 052 de 17 de enero de 2019 «*por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición*», modificándose únicamente en lo concerniente al monto de la sanción urbanística.

No obstante, la apoderada judicial de la parte actora no expuso los argumentos con el fin de decretar la medida cautelar, es decir olvidó tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto a que la procedencia de la medida a petición de parte «*debidamente sustentada*».

Al respecto, la Sección Primera del Consejo de Estado mediante reciente proveído de 1° de julio de 2020 señaló:

*«La exigencia de sustentar en forma expresa y concreta la referida solicitud se explica por su propia naturaleza dado que constituye una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos y al carácter ejecutorio de los mismos. Ha sido criterio reiterado de esta Corporación señalar que para la prosperidad de la suspensión provisional deben indicarse en forma precisa y concreta las disposiciones que se consideran manifiestamente infringidas por el acto acusado y expresar el concepto de su violación, sin que sea suficiente para el efecto solicitar simplemente el decreto de la medida como lo hace el actor y sin explicar cuál es la razón normativa para que se acceda a ello»<sup>5</sup>.*

Ahora, debe señalarse que en proveído de 14 de febrero de 2019 Sección Primera del Consejo de Estado señaló:

*«Para resolver se considera que no están presentes los requisitos señalados en los artículos 229 y 231 del C.P.A.C.A. para que sea procedente el decreto de la suspensión provisional solicitada, toda vez que no se sustentó en la forma en que lo ordena la citada disposición,*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Doctor OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, radicación número: 11001-03-24-000-2017-00118-00A.

*omisión ésta que hace imposible efectuar la comparación normativa para deducir de ella la presunta violación del ordenamiento jurídico que propone el demandante.*

*La exigencia de sustentar en forma expresa y concreta la referida solicitud se explica por su propia naturaleza, dado que constituye una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos y al carácter ejecutorio de los mismos.*

*Ha sido criterio reiterado de esta Corporación señalar que para la prosperidad de la suspensión provisional deben indicarse en forma precisa y concreta las disposiciones que se consideran manifiestamente infringidas por el acto acusado y expresar el concepto de su violación, sin que sea suficiente para el efecto solicitar simplemente el decreto de la medida como lo hace el actor, sin explicar cuál es la razón normativa para que se acceda a ello. Resulta altamente útil traer a colación el análisis que hizo el Despacho en auto del 21 de octubre de 2013 expedido en el proceso número 11001 0324 000 2012 00317 00, en el cual se abordó el tema en un asunto semejante:*

*“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”, que fue al que se atuvo este Despacho para resolver la medida.*

*En otras palabras, la actora en su demanda dedicó un capítulo para sustentar la medida cautelar, a esa sustentación se remitieron la entidad demandada y el Despacho para descorrer el traslado y resolver la medida, sin embargo, ahora, viendo que esa sustentación en varios de sus apartes fue insuficiente, pretende que se tengan como tales los argumentos que utilizó para otros fines procesales.*

*Finalmente sobre este punto, debe ponerse de relieve que la sustentación de la solicitud de suspensión provisional no constituye un exceso ritual, se trata de la observancia de una carga procesal en cabeza de la actora cuyo cumplimiento es el deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia y a su vez la carga que exige la ley para que, entre otras, se garantice el derecho de defensa de la entidad que expidió el acto.*

*A propósito del derecho de defensa de la entidad demandada, no se puede perder de vista que la nueva codificación trajo consigo la obligación de correr traslado a la parte demandada de la solicitud de suspensión, en ese orden, la carga impuesta para que se sustente la medida también se encuentra dirigida a que la entidad que profirió el acto conozca a ciencia cierta las razones esgrimidas por el actor para poder ejercer eficientemente su derecho de defensa. En ese contexto, no puede tenerse como sustentación de la medida cautelar la sola afirmación de que el acto administrativo desconoce normas de rango superior»<sup>6</sup>.*

Así las cosas, resulta evidente que la carga procesal para la procedencia de la solicitud de la medida provisional radica en la parte demandante, la cual debe sustentar jurídicamente la solicitud de suspensión provisional, situación que no acontece dentro del presente asunto, aunado a lo anterior, tampoco se acreditó el criterio de necesidad en el decreto de la medida, ni se probó si quiera de manera sumaria los perjuicios causados de no accederse a la misma, por lo que de no hacerse se estaría faltando a los requisitos señalados en los artículos 229 y 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en ese orden, al no cumplirse con dicha carga procesal dentro del presente asunto, resulta procedente negar la solicitud.

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Doctor OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, radicación número: 11001-03-24-000-2016-00296-00.

Lo anterior, basta para que el Despacho deniegue la solicitud de medida de suspensión provisional, aunado a que la petición se contrae a exponer la presunta ocurrencia de un hecho futuro, cual es «*la demolición de la obra*» por parte de la Administración Municipal, sin que amerite algún tipo de prueba que amerite su decreto, pues, de la lectura del Auto No. 036 de 17 de julio de 2019 «*auto mediante el cual se ordena el cumplimiento de lo resuelto en la resolución No. 2085 de septiembre 10 de 2018 y 52 del 17 de enero de 2019 y se toman otras determinaciones*» se colige que se requirió, desde el 17 de julio de 2019, a la Secretaría de Planeación para que, a través de sus Direcciones Administrativas, fijara fecha y hora para llevar a cabo la diligencia ordenada mediante la resolución acusada (No. 2085 de 10 de septiembre de 2018) sin que a la fecha se haya proferido tal acto necesario y previo para que se lleve a cabo «*la demolición ordenada*» y con la cual, en palabras de la apoderada judicial de la parte actora, se causaría un «*perjuicio irremediable*», pues, toma relevancia, por el simple transcurso del tiempo, el argumento expuesto por la apoderada judicial del MUNICIPIO DE ANAPOIMA según el cual su representada suspendió cualquier cumplimiento de los actos acusados con ocasión a la admisión del presente medio de control.

Finalmente, considera el Despacho que, en el caso sometido a estudio, la medida provisional solicitada, se insiste, no tiene vocación de prosperidad, como quiera que no se evidencia de manera clara la vulneración a los derechos o normativa alguna, además, por cuanto que las resoluciones acusadas guardan identidad con la pretensión que persigue de fondo el demandante en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que se adelanta ante este Juzgado, concluyendo así que se requiere realizar un estudio de fondo que involucre un conjunto de razonamientos y análisis complementarios de la normatividad pertinente, para determinar la legalidad del acto enjuiciado, estudio que solo se podrá desarrollar al momento de proferir la sentencia, por lo que, se reitera, se negará la suspensión provisional pretendida.

En consecuencia, **SE DISPONE:**

**PRIMERO: NIÉGASE** la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. 2085 de 10 de septiembre de 2018 «*por medio de la cual se resuelve una actuación administrativa*» y 052 de 17 de enero de 2019 «*por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición*», por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ANA FABIOLA CÁRDENAS HURTADO  
JUEZ**

**Firmado Por:**

**ANA FABIOLA CARDENAS HURTADO  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 001 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE  
GIRARDOT**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**59b1680f57b64c9f564a410d9fc14cf73124999ddb8c7d93b52e219973  
6bc4f3**

Documento generado en 14/01/2021 04:16:43 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**