

REPUBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., trece (13) de noviembre de dos mil veinte (2020).

Expediente No.: 110013342-046-2018-00477-00

DEMANDANTE: MARISOL PERILLA GOMEZ

DEMANDADO: PERSONERIA DE BOGOTA

ASUNTO

Procede el despacho a pronunciarse sobre la medida cautelar presentada por la parte demandante.

I. ANTECEDENTES

De la medida Cautelar

El apoderado de la parte demandante solicita la suspensión provisional del fallo No. 954 de 29 de agosto de 2017, por medio del cual, sanciona disciplinariamente a la demandante con la suspensión en el ejercicio del cargo de Alcaldesa Local de Suba código 030 grado 05 por 4 meses y de la Resolución No. PSI Mo. 152 de 21 de marzo de 2018, que confirmó el fallo sancionatorio.

Replica

Corrido el respectivo traslado de la medida cautelar, la parte pasiva se opuso a la prosperidad de la medida cautelar propuesta por la demandante al considerar que el hecho de sancionar a determinado servidor público y a otro no por causas similares, no conlleva a una vulneración de los principios de igualdad y del debido proceso, comoquiera que cada proceso y cada sujeto disciplinable requieren de un análisis específico, por tanto, el hecho que un proceso contenga supuestos fácticos y/o jurídicos similares con otro, no quiere decir que se debe tomar la misma decisión.

Concluye que, en el presente asunto no hubo vulneración alguna de los derechos fundamentales invocados por la demandante con la imposición de la sanción, teniendo en cuenta que el procedimiento dentro de la actuación disciplinaria se

adelantó, respetando el derecho al debido proceso y salvaguardando los intereses colectivos y la función pública.

Así las cosas, este Despacho resuelve atendiendo las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

En orden a resolver la solicitud de suspensión provisional, son indispensables las siguientes precisiones:

Para el caso concreto, interesa la medida cautelar señalada en el numeral 3 del artículo 230 del CPACA, es decir, la suspensión provisional de un acto administrativo.

Acorde con lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, esta jurisdicción podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

En concordancia con la norma constitucional citada, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011¹ establece que el juez o magistrado ponente, a petición de parte, debidamente sustentada, puede decretar no solamente la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, sino las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Entre las medidas cautelares que pueden ser decretadas por el juez o el magistrado ponente, el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011² prevé la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado.

¹ 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.

² 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 desarrollo de ese mandato constitucional, el artículo 231 del CPACA, señala que cuando se pretenda la anulación de un acto administrativo, por vía de nulidad y restablecimiento del derecho, la suspensión provisional de sus efectos procede cuando:

(i) La violación de las normas invocadas por la parte actora surja: (a) del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores expresadas como violadas o (b) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Luego entonces, el funcionario judicial le corresponde realizar un examen de legalidad o de constitucionalidad para anticipar un caso de violación de norma superior por parte del acto acusado.

(ii) La prueba sumaria de los perjuicios que causa la ejecución del acto.

En relación con este último presupuesto, la ley le da la posibilidad al juez de atender la prueba sumaria, esto es, *aquella que lleva a la certeza del hecho que se quiere establecer, en iguales condiciones de las que genera la plena prueba, pero, a diferencia de ésta, no ha sido sometida al requisito de contradicción de la parte contra quien se hace valer*³.

Obsérvese que el carácter sumario de la prueba no se relaciona con su poder demostrativo, sino a la circunstancia de no haber sido contradicha, ya que no se trata de una prueba incompleta, pues aquella tiene que probar plenamente el hecho.

La consagración de esta prueba para la demostración de los perjuicios encuentra justificación, de una parte, en la efectividad de los derechos subjetivos de las personas y, de la otra, en lo que persigue que es la protección y garantía del objeto del proceso y la efectividad del fallo.

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.

PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.

³ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Procedimiento Civil. Pruebas. Tomo 3. 2ª Edición. Editorial Dupré. Bogotá, 2008. Pág. 83.

Por esto, frente a la suspensión provisional de actos administrativos, la lectura de la norma que habilita la prueba del perjuicio a través de prueba sumaria, esto es, el artículo 231 del CPACA, debe hacerse a la luz del principio de tutela judicial efectiva y el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, de tal manera que debe entenderse que los jueces contencioso administrativos se encuentran habilitados para decretar una medida de tal naturaleza cuando las partes logren demostrarle la afectación de sus derechos a través del contenido del acto administrativo, de la decisión misma o de cualquier otro medio de prueba que le permita arribar a la conclusión de que está causándose un perjuicio.

Como lo destacó el Consejo de Estado en pronunciamiento proferido en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA, según el cual 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”*⁴. 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 2º, *“[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”*.

El artículo 230 del C.P.A.C.A., contiene una lista no taxativa de medidas cautelares, las cuales pueden ser decretadas de forma singular o conjunta:

“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*

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 3 de diciembre de 2012, Rad. No. 11001-03-24-000-2012-00290-00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

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.

PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente”. (Negrita del despacho).

Así, una de las medidas cautelares fijadas en la ley es la suspensión provisional del acto administrativo, respecto de la cual el artículo 231 del C.P.A.C.A., fija unos requisitos para su decreto.

“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.
(...)”.

La Sección Segunda del Consejo de Estado, respecto de la procedencia de la suspensión provisional de actos administrativos demandados ante la Jurisdicción Contenciosa, en el nuevo código de lo contencioso, ha indicado lo siguiente:

“Como se aprecia a partir de una simple comparación textual, el tránsito legislativo acarreó una modificación efectiva de los requisitos legales a los que debe sujetarse el juez para decretar o no una medida de suspensión provisional de actos administrativos. El Consejo de Estado ya ha tenido oportunidad de precisar el alcance de esta modificación legal, explicando al respecto lo siguiente:

*“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 allegadas con la solicitud. 2º) Además, señala que esta medida cautelar se debe 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 allegadas con la solicitud.

Ahora bien, según la Real Academia de la Lengua Española el término “surgir” - (del latín surgĕre)- significa aparecer, manifestarse, brotar.⁵

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 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.

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 (en el caso el elegido o el nombrado cuya designación se acusa), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba”⁶.

⁵ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, consultado en <http://lema.rae.es/drae/?val=surja>

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Bogotá, D.C., trece (13) de marzo de dos mil catorce (2014), Radicación número: 110010325000201300171 00(0415-2013)

Caso concreto

Debe recordarse que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo cuya nulidad se pretenda, 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.

En el presente asunto, se pretende la suspensión provisional del fallo No. 954 de 29 de agosto de 2017, por medio del cual sanciona disciplinariamente a la señora Marisol Perilla Gómez con la suspensión en el ejercicio del cargo de Alcaldesa Local de Suba código 030 grado 05 por 4 meses y de la Resolución No. PSI Mo. 152 de 21 de marzo de 2018, que confirmó el fallo sancionatorio.

Dentro de los argumentos expuestos por la parte actora, señala que se le vulneró el derecho al debido proceso, al principio de legalidad e igualdad en el trato, al considerar que hubo un tratamiento desigual al ser sancionada, comoquiera que no se encontraron los soportes faltantes para la amortización y legalización para efectuar la liquidación del convenio de asociación No. 06 de 2011, soportes que obedecían a desembolsos y ejecutorias a cargo de los funcionarios de planta y contratistas de la administración anterior a la que lideró la demandante.

De conformidad con los argumentos expuestos y con las pruebas aportadas al proceso, no hay lugar a concluir que con la expedición de los actos administrativos demandados, por los cuales se sancionó a la señora Marisol Perilla con la suspensión en el ejercicio del cargo de Alcaldesa Local de Suba código 030 grado 05 por 4 meses, se le esté ocasionando un perjuicio, pues si bien es cierto, señala la supuesta vulneración de las normas superiores, fundamentada en la vulneración a los derechos del debido proceso, igualdad y principio de legalidad, no encuentra el despacho una argumentación sólida, así como tampoco obra en el expediente prueba sumaria que permita inferir que en efecto los actos acusados estén ocasionando un perjuicio a la demandante.

Recuerda el despacho que el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, dispone que las medidas cautelares serán procedentes cuando la violación deprecada "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",

de lo que se deduce que se exige que junto con la solicitud se aporten las pruebas que logren estudiarse para que del análisis entre los actos demandados y las normas que se consideran vulneradas pueda el juez determinar si se consolida la vulneración normativa sin necesidad de esperar hasta la terminación del proceso.

En este orden, advierte el despacho que no se encuentra cumplida la condición que el legislador prevé a efecto de obtener la suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados pues el esquema de la solicitud no ofrece el marco normativo ni la argumentación necesarias para realizar la confrontación que se exige.

Así las cosas, se concluye que no es procedente el decreto de la medida cautelar solicitada, pues no se probó la vulneración a los derechos fundamentales invocados, ni la existencia de las características propias del perjuicio, o que la actuación de la demandante fuera inobjetable que diera certeza a esta altura procesal el decreto de la medida provisional invocada.

Igualmente, tampoco se observa que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, pues no se advierte que pueda presentarse tan grave circunstancia frente a la demandante.

En consecuencia, resultan suficientes estas argumentaciones para negar la solicitud de medida cautelar impetrada.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

RESUELVE

PRIMERO: DENEGAR la medida cautelar solicitada, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Se le reconoce personería al abogado JUAN CARLOS NOVOA BUENDIA, identificado con cédula de ciudadanía 13.742.384 y T.P. 120.378 del C.S. de la J., para actuar como apoderado de la entidad demandada, en los términos del poder conferido.

TERCERO: Ejecutoriado el presente proveído, continúese con el trámite del proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ELKIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Juez

Firmado Por:

**ELKIN ALONSO RODRIGUEZ
RODRIGUEZ
JUEZ
JUEZ - JUZGADO 046
ADMINISTRATIVO ORAL DE LA
CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-SANTAFE
DE BOGOTA D.C.,**

**JUZGADO 46 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

En Estado de hoy **17 de noviembre de 2020** se notifica el auto anterior.



**MARÍA DEL PILAR CORCHUELO SAAVEDRA
SECRETARIA**

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: **696f9b8e7a978f7a65cbf2bc5f47429121022f456959e4e3183920e0e941c444**
Documento generado en 13/11/2020 06:44:33 a.m.

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