

**LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN
LA LEY 1437 DE 2011**

JAMES RINCON CASTAÑO



**UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSGRADOS-DERECHO ADMINISTRATIVO
DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES
BOGOTÁ D.C.
2016**

**LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
EN LA LEY 1437 DE 2011**

JAMES RINCON CASTAÑO

**Trabajo de Grado presentado como requisito parcial para optar al título de
Especialista en Derecho Administrativo**

Tutor: JOSÉ IGNACIO GONZÁLEZ BUITRAGO

**UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSGRADOS-DERECHO ADMINISTRATIVO
DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES
BOGOTÁ D.C.
2016**

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
CAPITULO I: GENERALIDADES DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.	11
1.1 Concepto	11
1.2 Características	12
1.3 Clases de medida cautelar	16
1.4 Garantía de las medidas cautelares	16
1.5 Tipos de medidas cautelares.....	17
CAPITULO II: CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN COLOMBIA.	20
2.1 Concepto de la suspensión provisional.	21
2.2. Características de la suspensión provisional.	23
2.3 Efectos de la suspensión provisional.	24
2.4 Desarrollo histórico de la suspensión provisional en Colombia	25
2.4.1 Suspensión provisional en la Constitución Política de 1886.	25
2.4.2 Régimen jurídico consagrado en el Decreto 01 de 1984.	29
2.4.3 Suspensión provisional en la Constitución Política de 1991.	30
2.5 Los presupuestos de la suspensión provisional como una medida cautelar.	31
2.6 Procedimiento antes los diferentes órganos jurisdiccionales.	33
2.6.1 Procedimiento ante el Consejo de Estado.....	33
2.6.2 Procedimiento ante los Tribunales Administrativos.....	33
CAPITULO III: JURISPRUDENCIA RESPECTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL	34
3.1 Jurisprudencia a partir del Consejo de Estado.	34
3.1.1. Definición de la suspensión provisional de conformidad con el Consejo de Estado.....	34
3.1.2 Requisitos para decretar la suspensión provisional.	35

3.1.3. La suspensión previsional y el medio de control nulidad y restablecimiento de derecho.	37
CAPITULO IV: LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL MARCO DE LA LEY 1437 DE 2011	38
4.1 Artículos 229 a 236 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	38
4.2 Labor de la comisión redactora del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo respecto de la suspensión provisional.	47
4.3 Principales razones de inclusión de la suspensión provisional del acto administrativo como medida cautelar en el marco de la Ley 1437 de 2011.	53
CONCLUSIONES	57
BIBLIOGRAFÍA	59

ABSTRACT

The provisional suspension has been listed as the power of the court to provisionally suspend the administrative acts when this is necessary to avoid serious irreparable injury significantly, which resulted figure since 1886 and the date is within the existing constitutional order.

Administrative law regarding the temporary suspension of administrative acts had been always providing that certain conditions set out in Article 152 of the Administrative Code -CCA- were met and this was granted or refused by the same car admitted the demand.

Later, with the enactment of Law 1437 of 2011, this figure has been incorporated into the precautionary measures and the procedure for granting or denying it should be done through a separate notebook, a circumstance that leads to investigate what the reasons were introduction of the suspension as a precautionary measure, and if this change would entail a greater desgate or not the judiciary compromising the speed that is precisely what the new law seeks orality.

With regard to the above, the aim of this research is to build a procedural guide for those interested in the changes that created the new law of orality in administrative litigation (1437, 2011), for work reasons, as well as academic, from a personal and professional perspective to be public servants of a part of the judicial branch which came to orality with the effective date of the aforementioned law, trying to point out the advantages and disadvantages that could lead to the inclusion of the provisional suspension as a precautionary measure .

Research carried out under the parameters concerning What are the main causes of the inclusion of the provisional suspension as a precautionary measure in the Law 1437 of 2011, new Administrative Code?

Given that from the beginning this had been working independently, why it is a novelty to see that with the enactment of Law 1437 of 2011 it was included as a precautionary measure.

Therefore, it must precautionary being small processes prior to sentencing measures collaborating with decreasing court congestion which would advocate for the main purpose of the new law of orality, which is the speed, and thereby achieve user satisfaction, and for the judicial employee who handles such procedures.

Since within the Jurisdiction Contentious Administrative are various legal institutions such as the Administrative Procedure Law, which is the essential tool for managed enforce their rights before the administration and also acts as a guarantee that the actions of the former fit law.

It is therefore in turn in procedural law are legal concepts that serve as a tool to access the administration of justice and thus achieve make effective rights considered violated, either by the State directly or by individuals who exercise public. One such tool is the provisional suspension, which aims to address the effects of administrative acts, suspending them in time in order to avoid producing injury.

In recent years, the provisional suspension has been taken into account or seen as an element for an administrative act loses its enforceability, ie, that the effects are occurring or that may come to occur temporarily suspended. However, it is necessary to analyze what this figure means beyond the suspension as such, for in the new Code of Administrative Procedure was given the category of injunction.

Why you should understand the why or the reasons for the inclusion of this legal figure as a precautionary measure in the Code of Administrative Procedure and Administrative -CPACA-. Due to this, it is necessary to analyze the importance and scope of the provisional suspension understanding that any affectation rights, legal certainty and the causation of damages should be suspended in the form as shown in the aforementioned law.

Finally, needless to not point out that this research did not study the topic is exhausted, because, to the law have been issued recently less than a year, judicial society has not yet begun to see the dimension that actually this issue could lead ;

why only aspires to open a window for discussion for the benefit of orality in the Administrative Procedure Law.

INTRODUCCIÓN

La suspensión provisional se ha catalogado como la facultad del órgano judicial de suspender provisionalmente los actos administrativos cuando ello fuera necesario para evitar un perjuicio irremediable notablemente grave, [SÁNCHEZ, 1998, p.144], figura que se plasmó desde 1886 y a la fecha se encuentra dentro del orden constitucional vigente.

Respecto al derecho Contencioso Administrativo la suspensión provisional de los actos administrativos se había venido otorgando siempre y cuando se cumplieran ciertos requisitos establecidos en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo –CCA- y esta se concedía o se negaba por medio del mismo auto que admitía la demanda.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 1437 de 2011, esta figura ha sido incorporada dentro de las medidas cautelares y el procedimiento para concederla o negarla se debe hacer por medio de un cuaderno separado, circunstancia que conlleva a investigar cuáles fueron las razones para la introducción de la suspensión como una medida cautelar, y si este cambio comportaría un mayor desgaste o no del aparato judicial comprometiendo la celeridad que es lo que busca precisamente la nueva ley de oralidad.

Con respecto a lo anterior, lo que se pretende con esta investigación es construir una guía procedimental para los interesados en los cambios que creó la nueva ley de oralidad en materia contencioso administrativa (1437 de 2011), por razones laborales, así como académicas, desde una perspectiva personal y profesional al ser servidores públicos de una parte de la rama judicial que entró a la oralidad junto

con la vigencia de la precitada ley, tratando de señalar las ventajas y desventajas que podría acarrear la inclusión de la suspensión provisional como una medida cautelar.

Investigación que se desarrolla bajo los parámetros respecto a ¿Cuáles son las principales causas de la inclusión de la suspensión provisional como medida cautelar en la Ley 1437 de 2011, nuevo Código Contencioso Administrativo?

Teniendo en cuenta que desde sus inicios esta se había venido trabajando de manera independiente, razón por la cual, es una verdadera novedad ver que con la expedición de la Ley 1437 de 2011 ésta se incluyó como una medida cautelar.

Por lo anterior, se tiene que las medidas cautelares al ser pequeños procesos previos a la sentencia colaboran con la disminución de congestión judicial lo que propugnaría por el principal objetivo de la nueva ley de oralidad, el cual es la celeridad, y con esto lograr una satisfacción para el usuario, así como para el empleado judicial que tramita dichos procedimientos.

Ya que dentro de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa se encuentran diversas instituciones jurídicas como el Derecho Procesal Administrativo, que es el instrumento esencial para que los administrados hagan valer sus derechos ante la administración y que además actúa como garantía para que las actuaciones de aquélla se ajusten a derecho.

Es por ello, que a su vez en el derecho procesal existen figuras jurídicas que sirven de herramienta para acceder a la administración de justicia y así lograr hacer efectivos derechos que se consideran vulnerados, ya sea por parte del Estado directamente o por particulares que ejercen funciones públicas. Una de esas herramientas es la suspensión provisional, que busca atacar los efectos de los actos

administrativos, suspendiéndolos en el tiempo con el fin de evitar producir un perjuicio.

En los últimos años, la suspensión provisional ha sido tenida en cuenta o vista como un elemento para que un acto administrativo pierda su fuerza ejecutoria, es decir, que los efectos que se están produciendo o los que puedan llegar a producirse se suspendan temporalmente. Sin embargo, es preciso analizar qué implica esta figura más allá de la suspensión como tal, pues en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo se le otorgó la categoría de medida cautelar.

Razón por la cual, debe entenderse el por qué o las razones de la inclusión de esta figura jurídica como medida cautelar en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-. En razón a lo anterior, es preciso analizar la importancia y alcance de la suspensión provisional entendiendo que cualquier afectación a derechos, a la seguridad jurídica y la causación de perjuicios deberán ser suspendidos en la forma como indica la precitada ley.

Finalmente, no sobra señalar que con esta investigación no se agota el estudio del tema, por cuanto, al haberse expedido la ley hace poco **menos de un año**, la sociedad judicial aún no ha empezado a vislumbrar la dimensión que en realidad este tema podría acarrear; razón por la cual solo se aspira a abrir una ventana para la discusión en beneficio de la oralidad en el Derecho Administrativo Procesal.

Lo anterior, conlleva a la presente investigación a continuar la línea de investigación “Derecho para la Justicia, la Convivencia y la Inclusión Social”, la cual se trabajará por medio del estudio de la suspensión provisional y las medidas cautelares con su respectivo desarrollo histórico.

CAPITULO I: GENERALIDADES DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

Es preciso conceptualizar la importancia de una medida cautelar, pues es través de esta que se asegura el cumplimiento de ciertas determinaciones que adopte el operador judicial, logrando así garantizar la eficacia de los procesos.

Por su parte, la Doctora Pilar Teso habla de estas medidas cautelares con un enfoque directo en la justicia administrativa y en especial en la duración de un proceso contencioso administrativo, determinando si es razonable o no acudir a éstas, teniendo en cuenta la problemática de una justicia tardía desde el punto de vista social, pues ello constituye una forma de injusticia que actualmente genera falta de credibilidad en el aparato judicial así como consecuencias económicas no deseadas a causa de dicha falta de celeridad, entre otras. [TESO, 2007 p.10].

En ese orden de ideas, en principio es preciso definir y establecer las características de las medidas cautelares:

1.1 Concepto

De acuerdo con el tratadista argentino Ramiro Podetti la medida cautelar es “la garantía de la jurisdicción dirigida a obtener anticipadamente la actuación del derecho objetivo, para que al llegar la actuación directa y definitiva mediante el proceso principal pueda hacerse eficaz la garantía, imposible de serlo en caso contrario por el peligro de la forzada duración del proceso”. (Citado en García Sarmiento y García Olaya, 2005, p. 25)

En este sentido, las medidas cautelares aportan seguridad al operador judicial mientras se surte el proceso principal, actuando de manera anticipada a fin de evitar algún perjuicio y garantizando que la decisión que se ha de tomar para resolver el litigio sea la correcta y más eficaz.

Por ello, la importancia de las medidas cautelares radica en que son una **garantía y a su vez un instrumento procesal** al cual pueden acudir las partes desde el momento que inicia el proceso o durante el transcurso del mismo. Esto permite que se protejan los derechos que se encuentran en disputa y la sentencia que va producirse al final de la controversia.

1.2 Características

Hay que especificar que las características de las medidas cautelares se desprenden de su naturaleza y finalidad. Estas tienen por objeto proteger un derecho, una situación jurídica o un estado, que se considere vulnerado, sin embargo se debe seguir un procedimiento para aplicarlas a cada caso, ya que inciden directamente en el proceso central o principal, pues estas medidas son accesorias a éste.

En ese entendido, las medidas cautelares van dirigidas a salvaguardar un derecho o situación jurídica, entendidas “como uno de los tipos de garantía jurisdiccional, pero con ciertas distinciones por cuanto quieren asegurar los efectos “de la declaratoria de certeza”, es lo cierto que remotamente lo que se desea asegurar no es en sí la sentencia, sino el derecho o estado reconocido, dado o constituido con el fallo.” [GARCIA & GARCIA, 2005. p 11]

Como rasgos distintivos de la acción cautelar se pueden indicar las siguientes:

- a) Garantizar un derecho sustancial o una situación jurídica de derecho sustancial o material.
- b) Provisionalidad mientras la jurisdicción protege definitivamente el derecho sustancial o la situación jurídica o, por el contrario, declara su inexistencia o deniega su protección definitivamente.
- c) Generalmente se toman *inaudita pars*, precisamente por la urgencia que determina la demora y la finalidad de seguridad.
- d) Son taxativas. [GARCIA & GARCIA, 2005, p.15].

Ahora bien, cada una de estas es entendida como pasa a verse:

- **Garantizar un derecho sustancial o una situación jurídica de derecho sustancial o material:** busca prevenir o evitar un daño que se pueda ocasionar por el retardo en el reconocimiento de un derecho, sin atender a la clase de medida, ya que su fin va encaminado a ese derecho y a darle tiempo al juez para que el fallo sea eficaz.

- **Provisionalidad mientras la jurisdicción protege definitivamente el derecho sustancial o la situación jurídica o, por el contrario, declara su inexistencia o deniega su protección definitivamente:** cuando el derecho es reconocido, la medida se vuelve definitiva, es decir, deja su provisionalidad o puede tornarse innecesaria. Igualmente, si el derecho es negado la medida deja de existir.

- **Generalmente se toman inaudita pars, precisamente por la urgencia que determina la demora y la finalidad de seguridad:** las medidas son tomadas sin oír a la otra parte en litigio, pues el fin de asegurar un derecho y evitar un perjuicio requiere que sea inmediato, sin embargo, la responsabilidad de ello la acarrea la parte que solicitó la medida.

- **Son taxativas:** estas proceden cuando una norma expresamente consagre una excepción para su aplicación, procedencia y oportunidad para interponerla.

Además de las anteriores, la doctora Pilar Teso destaca otras características que son esenciales de las medidas cautelares, las cuales son:

- **Instrumentalidad:** esta característica hace referencia a que las medidas cautelares son subsidiarias al proceso principal, ya que por si solas no constituyen un fin, sino que son un instrumento para efectivizar la decisión judicial.

En este sentido, se tiene que la “instrumentalidad comporta que las medidas cautelares están subordinadas a la pretensión principal y a la duración del proceso. De manera que la medida cautelar sólo puede ser adoptada en la medida en que sea útil para garantizar una eventual resolución de fondo”. [TESO, 2007, p.22]

De lo anterior también se desprende, que la medida puede variar o modificarse durante el transcurso del proceso, teniendo en cuenta que pueden desaparecer las circunstancias que le dieron origen o crearse unas nuevas, que ameriten la variación de aquella.

- **Provisionalidad:** esta característica es intrínseca a la finalidad de la medida cautelar que es la efectividad de la sentencia. Necesariamente es provisional y no definitiva, ya que está sujeta a los presupuestos por los cuales se adoptó, pues pueden desaparecer o puede finalizar el proceso.

Las “medidas cautelares son provisionales porque surgen para dar respuesta a una situación de interinidad, hasta tanto se adopte una resolución definitiva en el proceso”. [TESO, 2007, p.23]

En ese entendido, la medida cautelar no puede sobrepasar el término que dure el proceso contencioso, toda vez que su vigencia es temporal y termina cuando aquél finalice.

- **Jurisdiccionalidad:** la medida cautelar tiene esta característica al ser adoptada por un órgano judicial y dentro de un proceso.

De conformidad con la Ley 1437 de 2011, la medida es decretada a través de providencia motivada con el fin de garantizar provisionalmente el objeto y solución del proceso.

- **La Urgencia:** este elemento es esencial en las medidas, toda vez que si el proceso no puede hacer inútil la sentencia definitiva mucho menos la medida, en el entendido que esta debe asegurar que la decisión adoptada se cumpla.

Esta característica “es una nota definitoria que legitima la propia existencia de la institución cautelar. Además esta perentoriedad resulta primordial en el orden contencioso administrativo en virtud del principio de ejecutividad de los actos administrativos, pues estos despliegan su eficacia desde la fecha en que se dictan”. [TESO, 2007, p.24]

- **Homogeneidad:** la homogeneidad “supone la anticipación de los efectos que produciría la resolución sobre el fondo, cuya efectividad se trata de salvaguardar”. [TESO, 2007, p.25]

En esta característica se resalta la medida, en el sentido de estar en función del derecho que se reclama en el proceso y por ende debe adaptarse a las pretensiones incoadas en la demanda.

1.3 Clases de medida cautelar

Se ha establecido que clasificar las medidas cautelares no es una tarea sencilla, sin embargo Ramiro Podetti, indicó que esta se podía dividir en tres géneros así: [GARCIA & GARCIA, 2005, p.17].

1. Medida para asegurar bienes
 - Para asegurar la ejecución forzosa.
 - Para mantener un estado de cosas o meramente asegurativas.
2. Medidas para asegurar los elementos de prueba.
3. Medidas para asegurar personas.
 - Guarda provisional de personas.
 - Satisfacción de sus necesidades urgentes. (citado en García Sarmiento y García Olaya, 2005)

1.4 Garantía de las medidas cautelares

El objeto de adoptar garantías con las medidas cautelares va unido al mismo fin de éstas, ya que al adoptarlas lo que se pretende es evitar riesgos que se deriven del término que dure el proceso y a su vez que la decisión final sea eficaz.

Sin embargo, aplicar la medida cautelar puede ocasionar perjuicios, si bien es cierto se adopta de manera urgente en razón a que no se tiene un conocimiento amplio

del proceso, también lo es que el operador judicial al momento de evaluar si la aplica o no debe tener en cuenta que esta puede generar un daño.

Así mismo, en el momento que el juez evidencie que se produce o puede llegar a producirse un perjuicio con la medida, debe adoptar una garantía.

Por ello, la parte a la que se le decrete la medida cautelar es quien asume los daños o perjuicios que puedan ocasionarse. “Esta es la razón en la que se fundamenta el establecimiento de cauciones o fianzas, que deben prestarse con carácter previo a la adopción de la medida cautelar, que forman parte de la misma y que, en fin, cumplen la finalidad de evitar o mitigar los daños que pudieran derivarse de la medida cautelar adoptada”. [TESO, 2007, Pp.109 y 110]

1.5 Tipos de medidas cautelares

Los tipos de medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo se encuentran consagradas en el Capítulo XI de la Ley 1437 de 2011, como una novedad tendiente a salvaguardar la efectividad de la decisión judicial y a mantener un equilibrio procesal.

Así, se evidencia en esta ley que las medidas cautelares se incluyeron con distintas connotaciones, ya que pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión. Tales medidas son:

“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.” [CAICEDO, 2012, p. 342]

Como se puede ver el nuevo Código Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) implementó distintas medidas cautelares, abarcando las diferentes controversias que se suscitan dentro de esta jurisdicción, por ello amplió la posibilidad de no solo adoptar la suspensión provisional que ya venía siendo regulada en el código anterior, si no que acogió otras medidas que se convierten en garantía procesal para las partes que se encuentren en litigio.

Así mismo, la Ley 1437 de 2011 las clasifica dependiendo del tipo de controversia o del medio de control utilizado, la medida será suspensiva, preventiva, anticipativa o conservativa, es decir, que todas aquellas medidas tiene una relación directa con las pretensiones que se aducen en la demanda.

Teniendo claro qué son las medidas cautelares, cuáles son sus características y en general una noción de las mismas, así como las implementadas por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-, es preciso entrar de lleno a la medida cautelar objeto de la presente investigación, esta es, la suspensión provisional, sobre la cual se hará una conceptualización y así entender como ha sido aplicada en nuestro país.

CAPITULO II: CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN COLOMBIA.

En Colombia la Jurisdicción Contenciosa Administrativa se encarga de juzgar las controversias propias que involucran al sector público, y sus instituciones permiten acceder a la administración de justicia. Esto es fundamental cuando muchas veces con las decisiones de la administración se vulneran derechos y se causan perjuicios a los administrados.

Para evitar tales perjuicios e impedir que sean vulnerados derechos por parte del Estado que debe ser el primer defensor de los mismos, existen diferentes figuras jurídicas que el administrado tiene a su alcance para la defensa de aquéllos derechos y que sirven de herramienta dentro del proceso contencioso administrativo.

Es así, como la suspensión provisional es una de las herramientas o mecanismos idóneos para garantizar que los efectos de las decisiones de la administración plasmadas en actos administrativos, no causen un perjuicio irremediable o hagan ineficaz la sentencia que resuelva el litigio, pues puede ser utilizado como una medida cautelar de acuerdo a la Ley 1437 de 2011.

Por lo tanto, para fortalecer la celeridad procesal y la efectividad de los intereses y derechos en discusión en un proceso contencioso, donde se debate la legalidad de una decisión estatal y los efectos de ésta, es menester acudir a la figura de la suspensión provisional, la cual debe ser entendida determinando cuáles son las causas de su inclusión como medida cautelar en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, artículo 230, numeral. 3°)

2.1 Concepto de la suspensión provisional.

Para entender la suspensión provisional en primera medida se tiene que indicar que esta procede sobre los actos administrativos, “sin embargo del acto administrativo se han dado tantas definiciones como autores se han ocupado del tema, y ello corresponde a diversos conceptos de la función administrativa y por qué se formulan teniendo en cuenta unas veces el origen o la forma del acto administrativo, otras su contenido y en otras su finalidad.” [SÁNCHEZ, 1998, p.52].

Con respecto a lo anterior, para esta investigación se tiene que los actos administrativos son “declaraciones de voluntad destinada a producir efectos jurídicos, que determinan el nacimiento, la modificación o la extinción de derechos y obligaciones” [Recuperado de <http://www.ejrlb.net/biblioteca2011/content/pdf/a3/2.pdf>. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, SÁNCHEZ, 2007, p.23]. Es decir, es el acto por medio del cual se expresa la manifestación unilateral de la voluntad de la administración.

“En efecto, sabido es que el acto administrativo goza de los privilegios de la presunción de legalidad, de la decisión previa y de la ejecución de oficio, lo que lo convierte en verdadera “decisión ejecutoria”, al decir de los franceses. Con tales características el acto administrativo modifica unilateralmente las situaciones jurídicas en que puede verse envueltos los particulares, obligándolos sin su voluntad y aún en contra de su voluntad. Pero además obligándolos de inmediato. La necesidad de detener los efectos de tal acto, cuando llegan a ser lesivos, resulta evidente.” [DUARTE R. & GARCÍA F. 1997, Pp. 1 y 2].

Entendida la definición del acto administrativo sobre el cual recae la suspensión provisional se hace necesario indicar que esta es una “facultad exclusivamente judicial, a petición de parte interesada, sujeta a rigurosas condiciones de orden formal

y material, ello es así, en atención a la necesidad de garantizar el funcionamiento de la administración mediante la operación y efectividad de los actos administrativos. Por ello, la administración también puede solicitar suspensión provisional de los actos proferidos.” [SÁNCHEZ, 1998, p.148].

De lo anterior se desprende que la suspensión provisional solo se materializa en virtud de un acto administrativo, pues es a través de éste que se puede crear, modificar o extinguir una situación jurídica que trae consecuencias directas para el administrado, así como para la administración.

Adicionalmente, la suspensión provisional debe ser “entendida como una excepción a la ejecutoriedad del acto administrativo por cuanto la suspensión produce la cesación temporal de la eficacia del acto e introduce un principio de equilibrio entre las prerrogativas de la administración y las garantías jurídicas de los particulares.” [DUARTE R. & GARCÍA F, 1997, p. 4].

En consideración a que la investigación se centra en la suspensión provisional como medida cautelar se debe tener en cuenta que esta última es el proceso que, sin ser autónomo, sirve para garantizar el buen fin de otro proceso. [ARAZI, 2007, p 1]. Por cuanto, esta evita posibles fallos nugatorios o perjuicios irremediables que tiene que asumir no solo el Estado sino las partes en litigio.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se debe entender que:

“La suspensión provisional ha sido considerada esencialmente una “medida cautelar”, una garantía de carácter preventivo, que supone la transitoria paralización de los efectos del acto administrativo, que intenta evitar los peligros inherentes a la imperfección del proceso judicial para

quienes pregonan esta tesis “la suspensión del acto administrativo está llamada, como medida cautelar, a asegurar la integridad del objeto litigioso en tanto se produce una decisión definitiva sobre la validez del mismo.” [DUARTE R. & GARCÍA F, 1997, p. 4].

En este orden de ideas, la suspensión provisional “se constituye como un mecanismo o medida de carácter material, como quiera que, suspende el atributo de la fuerza ejecutoria de que goza un acto administrativo, con el fin de salvaguardar derechos subjetivos o colectivos que se pueden quebrantar con la aplicación de dicho acto administrativo cuya legalidad se cuestiona. [COLOMBIA, Consejo de Estado, Sentencia, exp: 2008-00101, 2009]. De igual forma es preciso indicar que la misma se trata de un pequeño proceso que contribuye no solo a que el mismo Estado controle sus decisiones, si no que también el administrado pueda hacerlo desde la presentación de la demanda.

2.2. Características de la suspensión provisional.

De conformidad con Duarte R. y García F, la suspensión provisional se caracteriza por cuatro elementos a saber:

- 1. Es un instrumento.** Es un medio para conseguir un objetivo, ya que el acto administrativo se suspende mientras el juez determina su validez.
- 2. Temporal.** Ya que al ser una medida cautelar, al proferirse el fallo la suspensión carece de finalidad, toda vez que es remplazada por una decisión definitiva.

3. **Provisional.** Por cuanto está supeditada de una decisión final, y fue creada para la “paralización de los efectos del acto administrativo” [DUARTE R. & GARCÍA F, 1997, p. 5].
4. **Jurisdiccional.** Solo puede ser decretada por una autoridad jurisdiccional, más no una administrativa, ya que esta última puede revocar el acto pero no suspenderlo.

2.3 Efectos de la suspensión provisional.

El artículo 66 del Decreto 01 de 1984 establecía que la suspensión provisional “hace perder transitoriamente “la fuerza ejecutoria” del acto administrativo, con lo cual se aparta de los lineamientos de la Constitución precedente que hablaba de la suspensión provisional de “los actos de la administración” y se matricula dentro de las tesis de la medida preventiva al conceder a la suspensión provisional la virtualidad de quitar al acto administrativo solo su fuerza ejecutoria, es decir sus efectos.” [DUARTE R. & GARCÍA F, 1997, p. 28]

Igualmente se establece que al decretar la suspensión provisional de un acto este pierde transitoriamente sus efectos con lo cual se busca la protección directa de un derecho afectado, de manera pronta y oportuna ya que “si se acepta que la suspensión provisional es una medida cautelar, y se lo acepta unánimemente, debe aceptarse también que ella, como todas las medidas cautelares, lo que intenta evitar son los peligros inherentes a la imperfección del proceso y especialmente los nacidos de la dilación del mismo, lo que se asegura no “suspendiendo el acto” sino “sus efectos”. [DUARTE R. & GARCÍA F, 1997, p. 29]

De lo anterior se tiene que los efectos de la suspensión provisional se pueden resumir así: en primer lugar, suspende la fuerza ejecutoria de un acto administrativo; en segundo lugar, salvaguarda un derecho que esta siendo amenazado con ese acto administrativo; tercero protege el derecho de forma oportuna; cuarto maximiza la economía y celeridad procesal y por último evita dilaciones, es decir, garantiza el buen fin del proceso principal.

2.4 Desarrollo histórico de la suspensión provisional en Colombia

2.4.1 Suspensión provisional en la Constitución Política de 1886.

La suspensión provisional se estableció en la “Constitución del Estado de la Nueva Granada de 1832, indicando que el Congreso tiene la facultad de anular todos los actos y las resoluciones de las Cámaras de provincia; el Poder Ejecutivo tiene la capacidad de suspenderlos en los casos que sean contrarios a la Constitución o a las leyes, o que no estén dentro de las facultades.” [DUARTE R. & GARCÍA F, 1997, p. 6]. Sin embargo dicha figura se establecería de forma clara en la Constitución posterior.

Por ello, con la expedición de la Constitución Política de 1886, se incorporó la figura de la suspensión provisional en los artículos 151, 191 y 192 al proveer, que las ordenanzas de las asambleas eran ejecutivas y obligatorias mientras no sean suspendidas por el gobernador o la autoridad judicial, [SÁNCHEZ, 1998. p 144]. Así mismo, se indicó que los particulares agraviados podían recurrir a la autoridad judicial indicada para solicitar la suspensión provisional del acto acusado, siempre que fuera para evitar un perjuicio irremediable. Con el tiempo se extendió dicha garantía a los acuerdos de los concejos municipales lo cual fue incorporado junto con

las asambleas y las ordenanzas mediante el artículo 85 del Acto Legislativo 01 de 1943, posteriormente, por medio del artículo 42 del Acto Legislativo 01 de 1945 se dio la posibilidad de suspensión provisional a todos los actos administrativos.

De la misma manera se establecieron con dos fines:

“El primero fijado con un criterio de interés público y de salvaguardia de la legalidad, que se refería a la facultad del Gobernador, de suspender la ordenanza que considerara atentatoria del orden jurídico.

El segundo, otorgado a los particulares que se sintieran lesionados, para: “...recurrir al tribunal competente, y éste, por pronta providencia, cuando se trate de evitar un grave perjuicio, podrá suspender el acto denunciado.”

[DUARTE R. & GARCÍA F, 1997, p. 7].

Posteriormente, la figura de la suspensión provisional de los actos administrativos se incorporó en el ordenamiento legislativo colombiano por medio del primer código contencioso administrativo (Ley 130 de 1913) que tuvo el país, introduciéndola en el artículo 59 como un mecanismo para evitar un perjuicio grave. En esta ley se trató someramente esta medida que era utilizada solo para un fin, que era precisamente impedir la causación de un daño. Al respecto la norma indicaba:

“Artículo 59: Recibida la demanda en el Tribunal Administrativo Seccional y repartida que sea, se dicta por el Magistrado sustanciador un auto que se ordene:

- a) Su notificación al Agente del Ministerio Público.
- b) La petición de la copia del acto acusado, dirigida al empleado que debía expedirla, en el caso previsto en el inciso final del artículo.

- c) La fijación del asunto en lista, por el término de cinco días, para que el Agente del Ministerio Público, el demandante o cualquier otro ciudadano que quiera coadyuvar o impugnar la demanda, puedan solicitar la práctica de pruebas; y
- d) La suspensión provisional del acto denunciado, cuando ella fuere necesaria para evitar un perjuicio notorio grave.” [DUARTE R. & GARCÍA F, 1997, p. 9].

Con la Ley 72 de 1920 se señaló que los actos administrativos caducaban si el interesado dejaba transcurrir 40 días sin demandarlo o demostraba desinterés respecto a dicho acto.

Consecutivamente con la Ley 28 de 1922, la suspensión provisional “se decretaba oficiosamente por el magistrado sustanciador y el acto que resolvía sobre la misma era apelable en el efecto suspensivo.” [SÁNCHEZ, 1998, p.144], la cual debía resolverse dentro de los 10 días siguientes.

Con la Ley 37 de 1935, se estableció que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo no podían suspender los efectos legales que ocasionaban los decretos que trataban sobre cambios, remociones y suspensiones en lo concerniente al nivel educativo.

Luego la Ley 80 de 1935 en su artículo 1° y 2° prohibió la suspensión provisional de las ordenanzas y acuerdos cuando hubieran transcurrido ciento veinte días de su sanción, sin embargo era posible lograr la suspensión si se demostraba un agravio al particular, en ese momento dicha suspensión era conocida por la Sala Plena de los Tribunales Contenciosos Administrativos y si se apelaba era conocido en segunda instancia por el Consejo de Estado.

Así mismo, estableció que si el demandante dejaba pasar ciento veinte días, no podía alegar la necesidad de la suspensión de los efectos, por cuanto ello le acarreaba demostrar siquiera sumariamente la existencia de dichos perjuicios.

Ya con la Ley 167 de 1941 que es el segundo código contencioso que ha tenido la legislación colombiana, se derogaron todas las disposiciones anteriores y se le dio más relevancia a la suspensión, sin embargo no se profundizó en el tema y siguió el mismo fin del código anterior, que era simplemente evitar un perjuicio. Aun así determinó ciertas reglas para su procedencia, desde el artículo 94 hasta el 101, tales como:

1. “Que la suspensión sea necesaria para evitar un perjuicio notoriamente grave.
2. Que la medida se solicite de modo expreso, en el libelo de la demanda, por escrito separado, antes de dictarse el auto admisorio de aquélla.
3. Que la suspensión no este prohibida por la ley. [SÁNCHEZ, 1998, Pp.145-146].

También indicó que la solicitud de suspensión se resuelve por el Magistrado Sustanciador en el auto admisorio de la demanda, siempre y cuando no fuera conocido en primera instancia en el Tribunal, por cuanto en dicho caso debía ser resuelta por la Sala Plena.

Decretada la suspensión, el demandante debía adelantar todas las gestiones necesarias, ya que al no suministrar lo necesario esta caducaría al cabo de treinta días hábiles a partir de la notificación de auto que accedía.

En esta ley también se estableció en que casos no era procedente la suspensión provisional, y que al decretarse la medida quedaban suspendidos los efectos de dichos actos.

2.4.2 Régimen jurídico consagrado en el Decreto 01 de 1984.

Seguidamente con la promulgación del Decreto 01 del 1984, que se encontraba vigente hasta el 2 de julio de 2012, el cual era el código que regulaba como tal la suspensión provisional en el que se especificó su alcance respecto a los actos administrativos que contenía la voluntad de la administración.

Por lo anterior, en el título XVII se estableció “la facultad para el órgano judicial de suspender provisionalmente los actos administrativos cuando ello fuera necesario para evitar un perjuicio irremediable notablemente grave” [SÁNCHEZ, 1998, p.144], por presentarse infracción manifiesta de las disposiciones invocadas como sustento de la demanda en un proceso contencioso, que en ese entonces era una facultad discrecional del juez.

En el precitado decreto también se establecieron dos tipos de suspensión provisional, las cuales son:

- **Suspensión provisional en prevención:** Esta figura se creó esencialmente para suspender los actos de trámite que se dirijan a producir un acto definitivo o un acto de ejecución.

La figura de la suspensión provisional en prevención, se plasmó para suspender los actos administrativos definitivos, así como los preparatorios o

de trámite, lo cual conllevó a ponerle demasiadas trabas a la administrado, por cuanto se podía suspender el acto preparatorio para evitar un perjuicio irremediable, razón por la cual mediante el Decreto 2304 de 1989 se suprimió dicha figura. [DUARTE R. & GARCÍA F, 1997, p. 22].

- **Suspensión provisional automática:** Este tipo de suspensión exigía que se estuviera tramitando un proceso contra un acto administrativo; que dentro del mismo se hubiera decretado la suspensión de dicho acto; que la administración haya reproducido el acto administrativo suspendido; que se solicite también la suspensión del nuevo acto y que se adjunte copia del mismo.

Igualmente, en el Decreto 01 de 1984 también se estableció que si se ejercía la suspensión provisional en una acción de nulidad, se debía demostrar la violación de una norma superior la cual se podía observar mediante un examen de las pruebas aportadas, y si se trataba de una acción de nulidad y restablecimiento se debía demostrar la existencia de un perjuicio.

Así mismo, se consagró que la suspensión provisional se puede aplicar en las acciones contractuales siempre que involucren actos administrativos. En general, el decreto no hizo distinción para esta clase de controversia, teniendo en cuenta que algunos actos contractuales se debaten a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

2.4.3 Suspensión provisional en la Constitución Política de 1991.

De esta manera, y obedeciendo a las exigencias de un cambio en el ordenamiento jurídico nacional de ese entonces, nace la Constitución de 1991 y con

ella el respaldo constitucional actual de la suspensión provisional en el ámbito procedimental.

Es así, como en el artículo 238 del Título VIII sobre la Rama Judicial en su Capítulo III de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se plasmó la suspensión provisional así: (...) La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá 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. [COLOMBIA. Constitución Política. Artículo 238]

Así mismo, con el desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado se ha tratado la suspensión provisional, destacando los pros y contras de implementar la medida, así como el alcance de la misma.

Finalmente, es la Ley 1437 de 2011 la encargada de estipular en sus artículos 229 a 235 las medidas cautelares aplicadas al proceso contencioso administrativo y en específico establece la suspensión provisional, la cual es novedosa por ser incluida como una medida cautelar.

2.5 Los presupuestos de la suspensión provisional como una medida cautelar.

Como se ha establecido a lo largo del escrito la suspensión provisional “de los efectos del acto administrativo constituye esencialmente una medida cautelar encaminada a tutelar un interés jurídico que el acto acusado ofende de modo flagrante, interés que puede ser general e involucrar a toda la comunidad o tener un contenido patrimonial porque infringe daño injusto a alguien. El estudio de los presupuestos necesarios para aplicarla sigue en consecuencia los que la doctrina ha elaborado para las medidas cautelares.” [DUARTE R. & GARCÍA F, 1997, p. 33] Presupuestos tales como la valoración que hace el juez del derecho amenazado,

perjuicios irreparables, caución que determine que la medida no es temeraria, entre otros.

Frente a dichos presupuestos se ha establecido que el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos pueden suspender los actos siempre y cuando:

- “La medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.
- 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.
- Si la acción es distinta de la de nulidad, además se debe demostrar aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podrá causar al actor.” [DUARTE R. & GARCÍA F, 1997, Pp. 34 y 35]

En efecto, para que la suspensión provisional sea aplicada al momento de dejar sin efectos un acto administrativo es preciso que el juez valore de forma integral el caso, es decir, debe tener en cuenta los presupuestos no solo de la suspensión como tal sino que además debe tener en cuenta las características de las medidas cautelares en general.

Ello es así, pues la suspensión implica que el juez evalúe el derecho que esta siendo amenazado, el acto administrativo objeto de la medida, el perjuicio que puede llegar a causar aplicar o no la suspensión y en caso de implementarse la misma también debe determinar la caución a imponerse si fuere el caso.

En definitiva el análisis de la suspensión provisional debe ser integral e idóneo, teniendo en cuenta sus características, fines y presupuestos para que al aplicarla sea eficaz y contribuya con el buen curso del proceso.

2.6 Procedimiento antes los diferentes órganos jurisdiccionales.

2.6.1 Procedimiento ante el Consejo de Estado.

En el Decreto 01 de 1984 se establecía que la solicitud de suspensión provisional era resuelta por el consejero ponente, circunstancia que cambio con la expedición del Decreto 2304 de 1989, por medio del cual se indicó que la Sala o la Sección serian las encargadas de decidir respecto a la suspensión en el auto admisorio de la demanda, así mismo se plasmaba que dentro de la demanda se debía anexar una copia del acto acusado con constancia de su notificación publicación o comunicación, y que contra el auto que resolvía tal solicitud solo procedía el recurso de reposición el cual debía interponerse dentro de los 3 días siguientes a la notificación.

2.6.2 Procedimiento ante los Tribunales Administrativos.

Este procedimiento era decidido por la Sala, Sección o Subsección, si se tratada de única instancia el recurso procedente era el de reposición y si se trataba de primera instancia el recurso era el de apelación en efecto suspensivo para ante el Consejo de Estado, cabe aclarar que el efecto suspensivo solo era aplicable al auto por cuanto el trámite del proceso no se suspendía, ya que se debía actuar de conformidad con las copias equivalentes a las originales que se enviaban al Consejo de Estado.

CAPITULO III: JURISPRUDENCIA RESPECTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

3.1 Jurisprudencia a partir del Consejo de Estado.

3.1.1. Definición de la suspensión provisional de conformidad con el Consejo de Estado

La figura de la suspensión provisional ha sido estudiada en la jurisprudencia del Consejo de Estado y dentro de doctrina, por medio de los cuales se han establecido sus características y procedencia.

De acuerdo con ello, en el desarrollo del precedente jurisprudencial se han encontrado sentencias del Consejo de Estado relevantes, en el examen de casos en los cuales ha procedido la suspensión provisional en diferentes áreas de lo contencioso administrativo.

Es así, como frente al tema se ha decantado en materia jurisprudencial la suspensión provisional, pero no se reconocía su verdadero alcance o aporte a la seguridad jurídica del ordenamiento legal, lo cual se ve reflejado en la manera como estaba planteada en el anterior código contencioso. Sin embargo, el máximo órgano de lo Contencioso Administrativo a través del tiempo ha reconocido la importancia de esta figura y en efecto le ha dado la connotación de medida cautelar.

En principio el Consejo de Estado ha indicado que la “suspensión provisional, por su parte, es una medida sujeta a condiciones y requisitos exigentes como son la flagrancia y la violación de textos superiores. Por consiguiente, no le es dable al juzgador acceder a su decreto sino cuando encuentre visibles esos extremos pues en

los casos en que la materia ofrezca dudas o deba examinarse el fondo del asunto no resulta procedente la medida.” [Consejo de estado. Exp. 2125-09 C.P. BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PAEZ]

En este sentido, se tiene que a nivel jurisprudencial se ha examinado la procedencia de la medida, teniendo en cuenta los presupuestos para aplicarlas, como por ejemplo que haya violación evidente de las normas superiores. Es así como también ha señalado los requisitos de la suspensión, definiéndolos y precisándolos.

3.1.2 Requisitos para decretar la suspensión provisional.

Como se puede observar de lo expuesto, el Consejo de Estado ha establecido que el juez para decretar la suspensión provisional debe comprobar la existencia de unos requisitos, por cuanto si se presentan dudas al momento de decretarla, no resulta procedente amparar la medida cautelar, por ello en reiterados pronunciamientos el Consejo de Estado ha manifestado que los requisitos son: “1- Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda, o en escrito separado, presentado antes de que se admita ésta. 2-Tratándose de acción de simple nulidad, debe acreditarse solamente una violación palmaria de disposiciones superiores invocadas, como fundamento de la acción, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.” [Consejo de Estado. Exp. 0189-12 C.P. ALFONSO VARGAS RINCÓN]

En igual sentido señaló que la suspensión provisional “es una medida de carácter excepcional, y como tal, para su viabilidad se requiere el cumplimiento estricto de todos los requisitos expresamente previstos en el artículo 152 del C.C.A. Tratándose de una acción de simple nulidad, la suspensión provisional, como excepción a la presunción de legalidad de los actos administrativos, requiere además

de la solicitud y sustentación expresa de la medida en la demanda o en escrito separado, que la violación a las normas superiores, que se alega, sea evidente y de tal entidad, que no se haga necesario realizar un análisis que vaya más allá de la simple confrontación directa entre las normas que se acusan y la normativa que se considera quebrantada.

A su vez, cuando la solicitud de suspensión provisional se produzca en el ejercicio de una acción distinta a la de nulidad, además de lo anterior, se deberá demostrar así sea sumariamente, que la ejecución del acto causa o podría causar un perjuicio al actor. En ese orden de ideas, para resolver la medida cautelar pretendida es preciso efectuar un estudio de fondo sobre las disposiciones jurídicas que regulan el trámite de cobro coactivo, para así determinar si éste proceso se ajustó o no a la ley, lo mismo que un estudio pormenorizado de la actuación administrativa que dio origen a la resolución cuestionada, análisis que no es propio de esta etapa procesal. En consecuencia, la medida precautoria pretendida será denegada.” [Consejo de estado. Exp. 0171-11 C.P. GERARDO ARENAS MONSALVE]

De lo anterior, se debe establecer que la jurisprudencia ha plasmado las tesis de los doctrinantes al indicar que cuando se busca la suspensión provisional mediante el medio de control de simple nulidad se debe demostrar la violación a la norma superior o de una ley y cuando se trata del medio de nulidad y restablecimiento del derecho se debe demostrar someramente un perjuicio grave tal como ya se había establecido desde 1984 con el Decreto 01, circunstancia que no denota gran novedad, sin embargo como se puede observar esta ya era llamada medida cautelar como se estableció en la Ley 1437 de 2011, evento que se puede observar en varios pronunciamientos de esta alta Corte.

3.1.3. La suspensión provisional y el medio de control nulidad y restablecimiento de derecho.

El Consejo de Estado indicó que la suspensión provisional en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho “es una medida cautelar inherente a las funciones de control preventivo de constitucionalidad y legalidad de dichos actos, prevista para velar por la integridad del ordenamiento jurídico, evitando de esta manera que las decisiones manifiestamente contrarias al orden superior y generadoras de un perjuicio para sus destinatarios, sigan produciendo efectos mientras se toma una decisión de fondo”. [Consejo de estado. Exp. 18609 C.P. WILLIAM GIRALDO GIRALDO]

De lo expuesto en el capítulo precedente se puede concluir que el Consejo de Estado ha venido desarrollando la suspensión provisional como una medida cautelar, razón que mostraría visos sobre el porqué de la inclusión en el nuevo código administrativo (Ley 1437 de 2011) como tal, así mismo de la jurisprudencia plasmada se puede establecer que el procedimiento para decretar la suspensión provisional está establecida de manera clara y precisa.

Ahora bien, con la inclusión de dicha figura como una medida cautelar, el procedimiento para decretar cambió y es posible que la jurisprudencia que ha proferido la jurisdicción contenciosa administrativa no sea de suficiente ayuda en la actualidad.

CAPITULO IV: LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL MARCO DE LA LEY 1437 DE 2011.

4.1 Artículos 229 a 236 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Como se puede evidenciar a continuación la Ley 1437 de 2011 incluyó dentro de sus disposiciones un capítulo para las medidas cautelares dentro del cual plasmó la suspensión provisional como pasa a verse:

“CAPÍTULO XI. MEDIDAS CAUTELARES.

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.

PARÁGRAFO. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.”

[Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 2011, Pp. 130-131]

El legislador dentro de la nueva Ley que rige en materia contenciosa administrativa, atendiendo los preceptos constitucionales de 1991, sin lugar a dudas quiso no solo actualizar el Código Contencioso, sino que además en materia jurisdiccional pretendió generar más seguridad al momento de entrar en un litigio, esto con la inclusión de todo un capítulo dedicado a las medidas cautelares, que por supuesto es toda una novedad.

Es así, que en su artículo 229 indicó la procedencia de las medidas cautelares, es decir, se señaló en qué momento procesal se ejerce, quiénes pueden solicitarlas y sobre qué procesos pueden decretarse.

Ahora bien, en el artículo 230 del CPACA se señala el contenido y alcance de las 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.

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.” (Subraya fuera de texto) [MORA. 2012. p. 342]

Este artículo es de gran relevancia, pues muestra que en el Código (Ley 1437 de 2011) existen diferentes tipos de medidas cautelares, todas con un fin distinto, pues hay preventivas, anticipativas, conservativas y de suspensión, cada una de ellas aplicable a una determinada controversia administrativa.

Dentro de las diferentes medidas cautelares, se encuentra la que nos ocupa en esta investigación, que está plasmada específicamente en el numeral 3° del artículo 230.

Por supuesto, se dedicó un artículo para indicar cuáles son los requisitos para que una de las medidas cautelares expuestas en el artículo anterior se pueda decretar, esta disposición es el artículo 231 que señala:

“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.” [Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 2011, p.p 131-132]

Este artículo en su inciso primero señala los requisitos para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto administrativo, esto es, que se pueden suspender los efectos de ese acto cuando se evidencie una violación de las normas invocadas en la demanda o cuando dicha violación se observe del análisis del acto acusado y esas normas superiores invocadas o en su defecto del estudio de las pruebas que se alleguen con la solicitud de la suspensión provisional.

Ya en el artículo 232 del CPACA, se consagró una caución o aval que sirve para asegurar los perjuicios que puedan ocasionarse con la implementación de las medidas cautelares. Tal artículo dispone:

“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.

La decisión que fija la caución o la que la niega será apelable junto con el auto que decreta la medida cautelar; la que acepte o rechace la caución prestada no será apelable.

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.”
[MORA. 2012. p 347.]

Otra característica de este artículo es que especifica que cuando se trata de la suspensión provisional de un acto administrativo en procesos donde el objeto es proteger derechos colectivos o procesos de tutela o cuando la medida la solicite una entidad pública, la caución no será necesaria.

Una vez definido lo relativo a la caución, se encuentra el artículo donde se plasma el procedimiento para la adopción de las diferentes medidas, el cual determina:

“ARTÍCULO 233. PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. La medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso.

El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda.

Esta decisión, que se notificará simultáneamente con el auto admisorio de la demanda, no será objeto de recursos. De la solicitud presentada en el curso del proceso, se dará traslado a la otra parte al

día siguiente de su recepción en la forma establecida en el artículo 108 del Código de Procedimiento Civil.

El auto que decida las medidas cautelares deberá proferirse dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de que dispone el demandado para pronunciarse sobre ella. En este mismo auto el Juez o Magistrado Ponente deberá fijar la caución. La medida cautelar solo podrá hacerse efectiva a partir de la ejecutoria del auto que acepte la caución prestada.

Con todo, si la medida cautelar se solicita en audiencia se correrá traslado durante la misma a la otra parte para que se pronuncie sobre ella y una vez evaluada por el Juez o Magistrado Ponente podrá ser decretada en la misma audiencia.

Cuando la medida haya sido negada, podrá solicitarse nuevamente si se han presentado hechos sobrevinientes y en virtud de ellos se cumplen las condiciones requeridas para su decreto. Contra el auto que resuelva esta solicitud no procederá ningún recurso.” [Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 2011, p.p 132-133]

Como se observa este artículo consagra el trámite judicial que se le da a las medidas cautelares, es decir, señala en qué momento pueden ser solicitadas, los términos de traslado al demandado y los que tiene el juez para decidirla, sea que se proponga por escrito o en audiencia.

Posterior a ello, se encuentran las medidas cautelares de urgencia, que también es una novedad dentro del nuevo código, pues permite adoptar una de las medidas cautelares cuando la urgencia es manifiesta y por lo tanto no se pueda implementar el trámite ordinario señalado en artículos anteriores. Estas medidas están plasmadas en el artículo 234 que dice:

“ARTÍCULO 234. MEDIDAS CAUTELARES DE URGENCIA.

Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta.” [MORA. 2012. p. 348]

De igual forma, en este capítulo XI del Título V de la Ley 1437 de 2011 se determinó cuando procede la modificación, revocatoria y levantamiento de las medidas, quedando plasmado en el artículo 235 que al efecto señala:

“ARTÍCULO 235. LEVANTAMIENTO, MODIFICACIÓN Y REVOCATORIA DE LA MEDIDA CAUTELAR.

El demandado o el afectado con la medida podrá solicitar el levantamiento de la medida cautelar prestando caución a satisfacción del Juez o Magistrado Ponente en los casos en que ello sea compatible con la naturaleza de la medida, para garantizar la reparación de los daños y perjuicios que se llegaren a causar.

La medida cautelar también podrá ser modificada o revocada en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte, cuando el Juez o Magistrado advierta que no se cumplieron los requisitos para su otorgamiento o que estos ya no se presentan o fueron superados, o que es necesario variarla para que se cumpla, según el

caso; en estos eventos no se requerirá la caución de que trata el inciso anterior.

La parte a favor de quien se otorga una medida está obligada a informar, dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento, todo cambio sustancial que se produzca en las circunstancias que permitieron su decreto y que pueda dar lugar a su modificación o revocatoria. La omisión del cumplimiento de este deber, cuando la otra parte hubiere estado en imposibilidad de conocer dicha modificación, será sancionada con las multas o demás medidas que de acuerdo con las normas vigentes puede imponer el juez en ejercicio de sus poderes correccionales.” [Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 2011, p.p 133-134]

Por último, el artículo 236 del CPACA estableció los recursos que proceden contra los autos que decretan las medidas cautelares y el término para resolverlos, la disposición señala:

“ARTÍCULO 236. RECURSOS. El auto que decreta una medida cautelar será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso. Los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en un término máximo de veinte (20) días.

Las decisiones relacionadas con el levantamiento, la modificación o revocatoria de las medidas cautelares no serán susceptibles de recurso alguno.” [MORA. 2012. p. 349]

Una vez realizado el recuento de los artículos que componen el capítulo dedicado a las medidas cautelares, es preciso descubrir qué manifestó la comisión redactora del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo en relación con la medida cautelar de la suspensión provisional de los actos administrativos.

4.2 Labor de la comisión redactora del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo respecto de la suspensión provisional.

En la exposición de motivos de la Ley 1437 de 2011 se indicó que el Código Contencioso Administrativo que se encontraba vigente fue expedido en 1984 mediante el Decreto-Ley 01 de ese año. Para entender las razones de una reforma a dicho texto, y el por qué se considera que las instituciones jurídicas allí contenidas han perdido la eficacia que otrora tuvieron, tanto para la administración pública como para la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es necesario revisar, aunque sea en forma sucinta, las transformaciones más relevantes ocurridas en los últimos 25 años en el entorno internacional y nacional, y su impacto sobre la normatividad que hoy por hoy se pretende reformar.

Es así como el Congreso en su informe de ponencia para segundo debate al proyecto de Ley No. 315 de 2010, Cámara de Representantes, 198 de 2009 Senado, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señaló que:

“1. La iniciativa parte de la realidad de que el Código actual el Decreto-Ley 01 de 1984, aunque ha sido varias veces modificado (...) cumplió ya más de 25 años desde su promulgación, tiempo en el cual se presentaron transformaciones a nivel mundial y nacional en el derecho, la economía, el comercio, la política, la cultura y la tecnología, que hacen indispensables adaptar el derecho administrativo, las instituciones jurídicas y las estructuras judiciales para que no se conviertan en

inoperantes y obsoletas frente a las nuevas exigencias del mundo actual.”
[GACETA DEL CONGRESO No. 951 23 de noviembre de 2010. p.1].

De igual forma se indicó con relación a su entrada en vigencia que:

“Con el propósito de asegurar el éxito de las transformaciones propuestas y evitar confusiones respecto de los resultados positivos que ellas puedan arrojar, se ha dispuesto que el nuevo régimen de procedimiento en lo contencioso administrativo, sólo se aplique a los procesos cuya demanda se presente con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, que en el artículo 294 dispone que sea el primero de enero de 2011.

(...)

En materia de vigencia, el proyecto distingue dos momentos para cada una de sus partes. La parte Primera entrará a regir seis meses después de la promulgación; en tanto que para la parte Segunda dado que requiere de la adopción de las medidas especiales para su preparación, se establece una fecha fija, inicialmente prevista para el 1° de enero de 2011.” [Gaceta del Congreso No. 264 p. 15]

Ahora bien, frente al caso en concreto de las medidas cautelares y en especial de la suspensión provisional en las ponencias del Senado, por ejemplo en la Gaceta del Congreso No. 264 se estableció en primera medida que frente a los cambios realizados al Título Quinto de la Ley 1437 de 2011, el Senado indicó:

“En el artículo doscientos treinta (230) sobre medidas cautelares, se amplía el universo de las mismas a todos los procesos que se adelantan en la jurisdicción contenciosa administrativa sin cambiar la esencia de lo

aportado en primer debate se formulará el contenido y el trámite del recurso de apelación en los artículos doscientos cuarenta y cuatro (244), doscientos cuarenta y cinco (245) y doscientos cuarenta y seis (246).” [Gaceta del Congreso No. 264 p. 18]

Así mismo en cuanto a las medidas cautelares en la Gaceta de Congreso No. 1.210 de 2009 y en la No. 264 de 2010 se manifestó que:

“En relación con las medidas cautelares.

Las medidas cautelares contempladas en el proyecto, se constituyen en el más novedoso y eficaz instrumento para lograr la tutela judicial efectiva. Por ello se propone en el artículo 224 que incluso puedan ser decretadas de oficio para la protección de derechos fundamentales o colectivos.

Cabe precisar que el proyecto deja intactas las medidas cautelares concebidas por la Ley 472 de 1998, en las acciones encaminadas a la protección de derechos e intereses colectivos, que permitan al juez adoptar todas las que considere necesarias para su protección, con independencia de que sean pedidas en la demanda, u otras diferentes.

Así mismo se mantiene intangibles aquéllas concebidas para las acciones de grupo por la misma normativa” [Gaceta del Congreso No. 264 p. 12]

Por su parte, en el informe para Primer Debate al proyecto de Ley No. 315 de 2010 Cámara de Representantes, 198 de 2009 Senado, en el capítulo de medidas cautelares señaló en el artículo donde se establecen los requisitos para decretarlas que suprimiría el párrafo que se le había introducido en el trámite legislativo surtido hasta ese momento, el cual plasmaba que:

“También procederá suspensión provisional en prevención contra actos preparatorios o de trámite cuando se dirijan a producir un acto definitivo inconstitucional o ilegal que no sería susceptible de ningún recurso; contra los actos de ejecución cuando el definitivo no haya sido notificado legalmente. Cuando los recursos interpuestos contra él no hayan sido resueltos ni siquiera en forma presunta o cuando las autoridades hayan impedido que se recurra. En este caso el proceso y la suspensión terminaran cuando se cumpla con los requisitos omitidos.” [Gaceta del Congreso No. 683 p. 11]

La omisión de dicho párrafo atendió a que estaba temáticamente mal ubicado en el proyecto y carecía de claridad, ya que era inconveniente introducir la suspensión provisional en prevención como se encontraba en el anterior código y que había sido objeto de control constitucional donde se había declarado inexecutable parcialmente y posteriormente tal figura se había derogado a través del Decreto 2304 de 1989.

Posteriormente, en el segundo debate que se hizo del proyecto de código hoy Ley 1437 de 2011, se precisaron aspectos respecto a los artículos que hacían parte del capítulo Noveno de medidas cautelares. En este debate se indicó que se realizarían unas modificaciones con el fin de mejorar el proyecto y a su vez fortalecer los distintos procesos de que trata la Jurisdicción Contencioso Administrativa con el objetivo de obtener a través de los mismos “una tutela judicial efectiva”.

De acuerdo a ello, inicia con el artículo 229 donde se manifiesta que en todos los procesos declarativos contenciosos se pueden aplicar las medidas cautelares, por lo que con tal precisión quedaba claro que las mismas no procedían en los procesos ejecutivos, pues para este tipo de procesos se debía remitir al Código de Procedimiento Civil. A su vez, se indicó que también se modificaría el inciso primero

en el entendido de “enfaticar que la tutela judicial efectiva a obtener una medida cautelar está circunscrita al objeto del proceso y a la efectividad de la sentencia y que por naturaleza es provisional, esto es, mientras se emite la sentencia.” [Gaceta del Congreso No. 951 p. 11]

Finalmente, señaló respecto a este artículo que se debía agregar un párrafo en el cual se precisara que las medidas cautelares en los procesos donde se está debatiendo derechos colectivos y en los procesos de tutela, se debían regir por lo dispuesto en el CPACA y dichas medidas podrían ser decretadas de oficio.

Pasando al artículo 230 que trata el contenido y alcance de las medidas se estableció que las mismas debían tener relación directa necesariamente con las pretensiones propuestas en la demanda, lo anterior puntualizando que era “en aras de la seguridad jurídica y las garantías de las partes, que las allí enumeradas y tipificadas son de carácter taxativo.” [Gaceta del Congreso No. 951 p. 11]

En el artículo 231 donde se plasmaron los requisitos para decretar las medidas se reformó la redacción del inciso primero “con el objetivo de que la suspensión provisional de los actos administrativos resulte eficaz.” [Gaceta del Congreso No. 951 p. 11], con tal reforma se quería orientar a que:

“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, si tal violación surge 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; igualmente, cuando además se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de

perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos, para que proceda dicha medida cautelar.” [Gaceta del Congreso No. 951 p. 11]

En este mismo artículo se varió la frase inicial del mismo en comentario “para una mejor distinción entre las condiciones para que proceda la suspensión provisional de actos administrativos y los requisitos que se deben cumplir para la adopción de las demás medidas cautelares.” [Gaceta del Congreso No. 951 p. 12]

Sobre este aspecto se señaló que los requisitos necesarios para las demás medidas “tienen por objeto que el tiempo transcurrido en el proceso no afecte los intereses de mayor valor de la comunidad, o no causen agravio a un interés subjetivo” [Gaceta del Congreso No. 951 p. 12].

Frente a la caución en las medidas cautelares, la Comisión expresó en el artículo 232 que se debía eliminar la facultad que tiene el juez de exonerar de la caución a la parte que solicita la medida. Igualmente, la Comisión señaló que no se requerirá de la caución en cuatro eventos, el primero cuando se trate de la suspensión provisional, el segundo cuando se esté en un proceso que tengan como fin la defensa de intereses colectivos, tercero en los procesos de tutela y cuarto cuando la medida la solicite una entidad pública.

Por su parte, respecto del artículo 233 que establece el procedimiento para adoptar las medidas se dijo que se eliminaba la opción de que el trámite de las medidas se haga en cuaderno separado. Asimismo, se indicó que el juez al momento de admitir la demanda, en un auto separado ordenara correr traslado de la solicitud de las medidas con el fin de que el demandado pueda pronunciarse. Finalmente, se expresó que “con el fin de evitar dilaciones en los procesos mediante la solicitud

reiterada de medidas cautelares, se fijan reglas en materia de recursos frente a las decisiones del juez dentro de este ámbito.” [Gaceta del Congreso No. 951 p. 12].

En los artículos 235 y 236 se hicieron precisiones respecto del levantamiento, modificación o revocatoria de las medidas cautelares. Respecto al artículo 237 que trata de la prohibición de reproducción del acto suspendido se eliminó la frase *por quien lo dictó*, teniendo en cuenta que:

“dicha prohibición debe operar tanto para servidor como también para quien dependa funcional o jerárquicamente de él, ‘a menos que con posterioridad a la sentencia o al auto, hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión’, circunstancia esta última que cobija, por ejemplo, aquéllos eventos en los cuales la suspensión del acto se sustentó únicamente en la falta de competencia de la autoridad que lo profirió, de manera que no impide que quien sí tenga la competencia pueda expedirlo.” [Gaceta del Congreso No. 951 p. 12].

Teniendo en cuenta lo expuesto por la Comisión Redactora del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respecto de las medidas cautelares y de la suspensión provisional de los actos administrativos, se puede extractar las razones por las cuales se incluyó la suspensión como una medida de cautelar.

4.3 Principales razones de inclusión de la suspensión provisional del acto administrativo como medida cautelar en el marco de la Ley 1437 de 2011.

Una vez hecho un recuento por las medidas cautelares, sus generalidades y en específico por la suspensión provisional y sus características, desarrollo histórico,

procedencia, entre otras, así como lo expresado por la Comisión Redactora de la Ley 1437 de 2011, se puede establecer que las principales razones para la inclusión de la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar son:

- ❖ Una de las razones es la necesidad que vio la Comisión Redactora de ajustar y actualizar las medidas cautelares y en sí la figura de la suspensión provisional teniendo en cuenta los cambios a nivel nacional dentro del derecho administrativo y sus instituciones.

- ❖ La suspensión provisional es una garantía de la jurisdicción encaminada a obtener anticipadamente un resultado de la actuación judicial, con el fin de evitar que esta se obtenga hasta finalizar el proceso que en muchos casos solía ser un tiempo largo de espera, y con ello se contribuye con la obtención de seguridad jurídica tanto para el operador judicial como para las partes mientras se surte el proceso principal, actuando de manera anticipada a fin de evitar algún perjuicio y garantizando que la decisión que se ha de tomar para resolver el litigio sea la correcta y más eficaz.

- ❖ Así mismo se debe indicar que la importancia de la suspensión provisional como medida cautelar radica en que es una garantía y a su vez un instrumento procesal, al cual pueden acudir las partes desde el momento que inicia el proceso o durante el transcurso del mismo. Esto permite que se protejan los derechos que se encuentran en disputa y la sentencia que va producirse al final de la controversia.

- ❖ La medida cautelar de la suspensión busca prevenir o evitar un daño que se pueda ocasionar con los efectos del acto administrativo y por ende la vulneración de un derecho, ya que su fin va encaminado a ese derecho y a darle tiempo al juez para que el fallo sea eficaz.

- ❖ La figura de la suspensión provisional también se incluyó como medida cautelar para fortalecer la celeridad procesal y la efectividad de los intereses y derechos en discusión en un proceso contencioso, donde se debate la legalidad de una decisión estatal, es decir, de un acto administrativo.

- ❖ Como medida cautelar la suspensión provisional conlleva a buscar una justicia pronta y protege el derecho de forma oportuna; maximiza la economía y celeridad procesal y evita dilaciones que desgastan el aparato judicial aumentando la credibilidad en el mismo.

- ❖ Otra de las razones es que le da al operador judicial un mecanismo previo a la culminación del proceso, es decir, la suspensión provisional implica que el juez evalúe el derecho que está siendo amenazado, el acto administrativo objeto de la medida, el perjuicio que puede llegar a causar aplicar o no la misma, con el fin de dar seguridad al proceso como tal.

- ❖ Fue incluida como la única medida cautelar que se aplica para los actos administrativos, esto es, tanto las partes como el juez pueden acudir a ella para suspender la fuerza ejecutoria, es decir, los efectos temporalmente de una decisión de la administración, permitiendo un equilibrio entre las ventajas de ésta y las garantías jurídicas de los administrados.

- ❖ Por la anterior razón, la Comisión Redactora le dio a la suspensión provisional la categoría de medida cautelar preventiva, ya que no suspende el acto como tal sino sus efectos entendiendo que puede poner en peligro el derecho controvertido mientras se surte el proceso.

❖ Finalmente, la suspensión provisional como medida cautelar cuando se debate la legalidad de un acto administrativo tiene como objetivo fortalecer el proceso y así evitar que se profieran fallos nugatorios, lo que indudablemente le permite a las partes en litigio obtener una tutela judicial efectiva.

CONCLUSIONES

Como se ha visto en el desarrollo de la presente investigación se debe indicar que las medidas cautelares plasmadas en la Ley 1437 de 2011 son un instrumento eficaz y novedoso, por cuanto con ellas se logra una tutela judicial efectiva y un buen fin del proceso que proteja los derechos fundamentales de los interesados.

Con la inclusión de las medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011 se amplía el ámbito de aplicación de las mismas a todos los procesos que se tramitan en la jurisdicción contenciosa administrativa, ya que como se evidencia en el Decreto 01 de 1984 éstas no se encontraban inmersas en el cuerpo del mismo.

Lo que busco el legislador con la nueva Ley 1437 de 2011 fue actualizar el Código Contencioso, en materia jurisdiccional y con ello generar más seguridad jurídica en los procesos contenciosos lo que se evidencia con la inclusión del capítulo dedicado a las medidas cautelares.

También se puede evidenciar que no dejó vacíos, pues dentro del mismo capítulo de las medidas cautelares están los requisitos para su procedencia así como el trámite que debe seguir cada una de ellas y los recursos que proceden al momento de decretar dichas medidas cautelares.

La suspensión provisional es una institución con jerarquía constitucional, que se encuentra plasmada en el nuevo código contencioso administrativo (Ley 1437 de 2011) como una medida cautelar, pues si bien se le venía dando esta connotación a nivel jurisprudencial, era necesario plasmarlo de manera expresa en dicha ley.

La suspensión provisional es una figura por virtud de la cual es posible para el particular, la administración o el juez de un proceso administrativo, solicitar y obtener la suspensión de los efectos del acto administrativo que se encuentra en debate.

Desde el punto de vista puramente procesal la suspensión se encuentra dentro de las medidas cautelares jurídicas, como un proceso accesorio al principal que tiene como fin la suspensión de los efectos del acto emitido por la administración.

BIBLIOGRAFÍA

ÁNGEL, J, GIRALDO, M & GIRALDO, A. (2002). *Metodología y Técnica de la Investigación Sociojurídica*. Bogota – Colombia. Editorial Ediciones Librería del Profesional.

ARAZI, R. (2007). *Medidas Cautelares*. Buenos Aires – Argentina. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma.

CALONGE, A. (2007). *Las Medidas Provisionales en el Procedimiento Administrativo*. España – Granada. Editorial Comares.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. *Código Contencioso Administrativo*. Bogotá. Editorial Consejo Superior de la Judicatura.

DUARTE, R. & GARCIA, F. (1997). *La suspensión provisional del acto administrativo*. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana.

GALLEGO, G & GIRALDO, L. (1999). *Alcances de la suspensión provisional*. Medellín. Trabajo de grado.

GARCÍA, E. (2005) *Medidas Cautelares*. Bogotá, Editorial Temis.

GÓMEZ, F. (2010). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá. Editorial Leyer Editores.

GUECHA, C. (2008). *Derecho Procesal Administrativo*. Colombia Editorial Grupo Editorial Ibáñez.

HENAO, O. (2012). *Código de Procedimiento Civil*. Bogotá. Editorial Leyer Editores.

ISAZA, C. (2000). *De la suspensión provisional en materia disciplinaria*. Colombia. Ediciones Jurídicas GUSTAVO IBÁÑEZ.

ISAZA, C. (2003). *De la suspensión provisional en materia disciplinaria*. Colombia. Ediciones Jurídicas GUSTAVO IBÁÑEZ.

MORA, E. (2012). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá. Editorial Leyer Editores.

MORA, E. (2012). *Código Contencioso Administrativo*. Bogotá. Editorial Leyer Editores.

SÁNCHEZ, C. (1998). *El acto administrativo, Teoría general*. Colombia. Editorial Legis.

TESO, P. (2007). *Medidas Cautelares en la Justicia Administrativa*. España-Valencia. Editorial Tirant lo Blanch.

Constitución Política de Colombia de 1886. (s.f.). (Títulos XXI). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7153>.

Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. SÁNCHEZ, C (2007). *Acto Administrativo*. Colombia. Recuperado de <http://www.ejrlb.net/biblioteca2011/content/pdf/a3/2.pdf>.

Ley 130 de 1913. (s.f.). (117 artículos). Sobre la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

<http://190.24.134.67/pce/seminario/DOCUMENTOS/1913.%20LEY%20130%20DE%201913.pdf>.

Ley 167 de 1941. (s.f.). (285 artículos). Sobre organización de la jurisdicción Contencioso-administrativa. Recuperado de

<http://www.leyex.info/leyes/Ley167de1941.htm>.

Consejo de Estado. Sentencia Exp: 2008-00101. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejera Ponente: Bertha Lucia Ramírez De Páez, 4 de Agosto de 2010, Radicación Número: 11001-03-25-000-2009-00146-00(2125-09).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón, 23 de Febrero de 2012, Radicación Número: 08001-23-31-000-2006-02677-01(0189-12).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: William Giraldo Giraldo, 16 de Marzo de 2011, Radicación Número: 76001-23-31-000-2010-0085501(18609).

Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, 15 de septiembre de 2011, Radicación Número: 68001-23-31-000-2009-00293-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección B, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve, 1° de Marzo de 2012, Radicación Número: 11001-03-25-000-2011-00046-00(0171-11)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero Ponente: Mauricio Torres Cuervo, 25 de Junio de 2012, Radicación Número: 11001-03-28-000-2012-00031-00.