

CÉSAR EDUARDO YARURO ORTEGA

RELECTURA DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE
LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO ANTE EL NUEVO PARADIGMA
DE LA LEY 1437 DE 2011

MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN DERECHO
ADMINISTRATIVO
MODALIDAD DE INVESTIGATIVA PROMOCIÓN 2017-2018

BOGOTÁ D.C. – COLOMBIA 2020

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN DERECHO
ADMINISTRATIVO

MODALIDAD INVESTIGATIVA

Rector: Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Secretaria General: Dra. Martha Hinestroza Rey

Director del Departamento de Derecho
Administrativo: Dr. Jorge Iván Rincón Córdoba

Director de la tesis: Dr. Héctor Santaella Quintero

Examinadores:
Dr. Alberto Montaña Plata
Dr. Hugo Marín Hernández

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
Capítulo Primero: CAMBIO DE PARADIGMA: PASO DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMO UN SIMPLE CONTROL DE LEGALIDAD A UN MECANISMO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS SUBJETIVOS	6
1. La medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo como simple control de legalidad en la jurisprudencia del Consejo de Estado antes de la Constitución de 1991.	6
1.1. La suspensión de las ordenanzas departamentales antes de la existencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo: primer esbozo de la figura como simple instrumento de control de legalidad.	6
1.2. La suspensión provisional a partir de la creación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por la Ley 130 de 1913: creación jurisprudencial del requisito de la manifiesta ilegalidad como instrumento que limita metodológicamente el estudio de legalidad del acto acusado.	9
1.3. La suspensión provisional en vigencia de la Ley 167 de 1941: consolidación de la figura como simple control de legalidad por adopción normativa del requisito de la manifiesta ilegalidad.	12
1.4. La suspensión provisional a partir del Decreto 01 de 1984: primer intento de reconocer la protección de derechos subjetivos como finalidad de la figura.	14
2. Fortalecimiento de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo como mecanismo de protección de los derechos subjetivos a partir de la Constitución de 1991.	17
2.1. Antecedentes a la expedición de la Constitución de 1991: identificación de la necesidad de otorgar herramientas jurídicas para hacer efectivos los derechos subjetivos y, en especial, los derechos fundamentales de los particulares.	17
2.2. Desarrollo de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente: la confrontación de dos posturas ideológicas sobre la finalidad de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.	18
2.3. Repercusión de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente: reconocimiento expreso de la finalidad de protección de derechos subjetivos de la medida cautelar de protección de derechos subjetivos fundamentales por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.	20

2.4. Inocuidad del reconocimiento de la finalidad de protección de derechos subjetivos en la jurisprudencia del Consejo de Estado: negación de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo como mecanismo efectivo de protección de derechos subjetivos y de derechos fundamentales.	21
3. Consolidación de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo como mecanismo de protección de derechos subjetivos.	23
3.1. Antecedentes del proyecto de ley presentado por la Comisión de Reforma: identificación de la necesidad de reconocer un nuevo alcance a las medidas cautelares procedentes en los procesos contenciosos administrativos.	23
3.2. Proyecto de ley presentado por la Comisión de Reforma al Código Contencioso Administrativo: propuesta de reconocer normativamente la finalidad de proteger derechos subjetivos de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.	24
3.3. Regulación definitiva de la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo en la Ley 1437 de 2011: reconocimiento de dos finalidades equivalentes.	26
3.4. Reconocimiento del cambio de paradigma en la jurisprudencia del Consejo de Estado: la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo como mecanismo procesal de protección de derechos subjetivos.	28
Capítulo Segundo: JURISPRUDENCIA AMBIVALENTE: INCOMPATIBILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN VIGENCIA DE LA LEY 1437 DE 2011 CON LAS FINALIDADES DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	31
1. Tesis rezagada: la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo debe cumplir el requisito de la manifiesta ilegalidad.	31
1.1. Jurisprudencia fundamentada en la oportunidad procesal: el juez debe limitarse a verificar la manifiesta ilegalidad cuando resuelve la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo para no incurrir en prejuzgamiento porque el estudio de fondo sólo procede en la sentencia.	32
1.2. Objeciones a la tesis rezagada adoptada en la jurisprudencia sustentada en la oportunidad procesal: la postura expuesta no es acorde con el nuevo paradigma de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo porque revive un requisito legal derogado.	35
1.3. Jurisprudencia fundamentada en los requisitos tradicionalmente aplicados a las medidas cautelares: el requisito de la apariencia de buen derecho o fumus boni iuris verifica la manifiesta ilegalidad del acto acusado, mientras que el requisito del peligro	

- en la mora o *periculum in mora* analiza el riesgo en que se encuentra el interesado si se niega la medida cautelar. 38
- 1.4. Objeciones a la tesis rezagada adoptada por la jurisprudencia sustentada en los requisitos tradicionalmente aplicados a las medidas cautelares: la postura expuesta no es acorde con el nuevo paradigma de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo porque, además de revivir un requisito derogado, no sustenta adecuadamente el fundamento jurídico para aplicar los requisitos de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* y del peligro en la mora o *periculum in mora*. 40
2. Tesis del análisis limitado: la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo no puede suponer un estudio de fondo de la controversia. 43
- 2.1. Jurisprudencia fundamentada en la oportunidad procesal: la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo atiende a una finalidad distinta al de la sentencia, por lo que es necesario identificar límites al estudio del juez para evitar el prejuzgamiento. 43
- 2.2. Objeciones a la tesis del análisis limitado adoptada por la jurisprudencia sustentada en la oportunidad procesal: la postura expuesta no es acorde con el nuevo paradigma de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo porque involuntariamente revive el requisito de la manifiesta ilegalidad. 45
- 2.3. Jurisprudencia fundamentada en los requisitos tradicionalmente aplicados a las medidas cautelares: el análisis de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo debe limitarse mediante el estudio de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris*, el peligro en la mora o *periculum in mora* y la ponderación de intereses. 47
- 2.4. Objeciones a la tesis del análisis limitado adoptado por la jurisprudencia sustentada en los requisitos tradicionalmente aplicados a las medidas cautelares: la postura expuesta no es acorde con el nuevo paradigma de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo porque interpreta las normas del CPACA de tal forma que es ineficaz en cuanto a la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva y que contraría el proceso de constitucionalización del Derecho Contencioso Administrativo. 50
3. Tesis del análisis ilimitado: la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo permite realizar un estudio de fondo y detallado antes de la expedición de la sentencia. 52

3.1. Jurisprudencia fundamentada en la derogatoria del requisito de la manifiesta ilegalidad: el juez no tiene ningún límite para resolver la medida cautelar de suspensión provisional por mandato legal. 52

3.2. Objeciones a la tesis del análisis ilimitado adoptado por la jurisprudencia sustentada en el cambio normativo de la Ley 1437 de 2011: la postura expuesta no es acorde con el nuevo paradigma de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo porque permite que el juez incurra en prejuzgamiento y, así, desconoce el derecho al debido proceso del demandado. 55

3.3. Jurisprudencia fundamentada en los requisitos tradicionalmente aplicados a las medidas cautelares: el análisis de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo únicamente corresponde a un juicio de legalidad basado en el criterio de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris*. 57

3.4. Objeciones a la tesis del análisis ilimitado adoptado por la jurisprudencia sustentada en los requisitos tradicionalmente aplicados a las medidas cautelares: la postura expuesta no es acorde con el nuevo paradigma de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo porque también incurre en un prejuzgamiento. 59

Capítulo Tercero: RELECTURA DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO ACORDE CON SU NUEVO PARADIGMA 60

1. Bosquejo de los requisitos de procedibilidad de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo: determinación de los requisitos que permiten adaptar la figura objeto de estudio a su nuevo paradigma. 60

1.1. Aplicación de los requisitos de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* y del peligro en la mora o *periculum in mora* a la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo: fundamento normativo a partir de una interpretación sistemática de los artículos 229 y 231 del CPACA. 60

1.2. Imposibilidad jurídica de aplicar la ponderación de intereses como tercer requisito de procedibilidad de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo: la ponderación de los diferentes intereses en conflicto hace parte de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* como mecanismo de control sobre el ejercicio de competencias discrecionales. 64

1.3. Prohibición legal de imponer caución como requisito de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo: requisito expresamente excluido en atención a las finalidades específicas de esta figura. 66

- 1.4. Requisitos generales para todas las medidas cautelares derivados de los artículos 229 y 230 del CPACA: efectos de su aplicación para decidir sobre la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo. 67
2. Vicisitudes del requisito de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* en la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo: determinación de los límites metodológicos del juez para analizar la legalidad del acto administrativo acusado y, cuando proceda, de la existencia y titularidad del derecho subjetivo. 69
- 2.1. Indeterminación doctrinal de los límites del juez para resolver la medida cautelar y para tener por probado el requisito de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris*: necesidad de acudir a un criterio legal para determinar los límites metodológicos del juez para analizar la legalidad del acto administrativo acusado y, cuando proceda, de la existencia y titularidad del derecho subjetivo. 69
- 2.2. Desarrollo del primer límite metodológico del juez para verificar el cumplimiento del requisito de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* en la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo: el análisis del contenido del acto administrativo acusado y de su confrontación con las normas superiores invocadas por el interesado. 72
- 2.3. Desarrollo del segundo límite metodológico del juez para verificar el cumplimiento del requisito de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* en la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo: alcance del estudio de las pruebas allegadas por el interesado. 76
- 2.4. Desarrollo del tercer límite metodológico del juez para verificar el cumplimiento del requisito de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* en la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo para los procesos del contencioso subjetivo: alcance de la prueba de la existencia y de la titularidad del derecho subjetivo. 77
3. Vicisitudes del requisito del peligro en la mora o *periculum in mora* en la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo: último límite metodológico del juez al momento de resolver la solicitud de medida cautelar. 79
- 3.1. Peligro en la mora o *periculum in mora* como fundamento de todas las medidas cautelares y como límite final al estudio del litigio por parte del juez: puntos de separación y de contacto entre la noción tradicional de este requisito y la noción legal para la figura objeto de estudio. 79
- 3.2. Desarrollo del peligro en la mora o *periculum in mora* como límite metodológico para decidir la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo en los procesos del contencioso objetivo: carga argumentativa de

acreditar la posible consolidación de situaciones jurídicas ilegales durante el trámite del proceso judicial.	80
3.3. Desarrollo del peligro en la mora o <i>periculum in mora</i> como límite metodológico para decidir la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo en los procesos del contencioso subjetivo: carga argumentativa y probatoria de acreditar la posible consolidación de una situación jurídica ilegal y el perjuicio derivado del acto acusado.	82
3.4. El peligro en la mora o <i>periculum in mora</i> frente a hechos ocurridos con posterioridad al decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo: imposibilidad jurídica del levantar la medida por la prestación de una contracautión e imposibilidad lógica de revocarla por la superación de los motivos que fundamentaron su otorgamiento.	83
CONCLUSIONES	86
BIBLIOGRAFÍA	89

INTRODUCCIÓN

La medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo es una de las instituciones más relevantes en el Derecho Contencioso Administrativo y en la jurisprudencia colombiana para la protección de la legalidad. Pero, aun en vigencia de la Ley 1437 de 2011, es escaso su estudio en cuanto mecanismo para garantizar la efectividad de los derechos subjetivos y en cuanto instrumento procesal que resuelve la tensión entre el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante y el derecho al debido proceso del demandado.

Es posible rastrear el origen de esta institución en Colombia hasta antes de nuestra historia republicana. Miguel Alejandro Malagón Pinzón señala que el antecedente colonial de la suspensión provisional es el recurso de suplicación¹, el cual procedía contra las cartas dictadas por el rey que contrariaban a la ley o a los fueros por alguna de dos causales: el daño irreparable o el escándalo². Décadas después de la independencia, el artículo 192 de la Constitución de 1886 autorizó a todo agraviado por una ordenanza proferida por la asamblea departamental a solicitar su suspensión ante juez, y el artículo 59 de la Ley 130 de 1913 reguló la suspensión de actos administrativos por el juez para evitar que causaran un perjuicio notoriamente grave al demandante. Como se observa, desde un inicio se reconoció que la suspensión provisional tenía la finalidad de garantizar derechos subjetivos, pues siempre procedía con fundamento en un agravio o un daño irreparable.

No obstante, la jurisprudencia estudió esta figura únicamente desde la perspectiva de protección de la legalidad, lo que dio lugar a la creación del requisito de la manifiesta ilegalidad, consagrado normativamente por primera vez en la Ley 167 de 1941 y replicado en el Decreto 01 de 1981.

La Constitución de 1991 impulsó el proceso de constitucionalización del derecho, lo que permitió que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado desarrollaran diferentes instituciones del Derecho Administrativo para garantizar la efectividad de los derechos de los particulares³. Sin embargo, esto no supuso un cambio en el modelo de control judicial de la administración ni de la medida cautelar de la suspensión provisional⁴. En consecuencia, la jurisprudencia continuó analizando esta institución desde la perspectiva de la protección del

¹ MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. *Vivir en Policía*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2007. pp. 271.

² *Ibid.* pp.267.

³ Cfr. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo y SANTOS RODRÍGUEZ, Jorge Enrique. *Un siglo de jurisdicción administrativa y de Derecho Administrativo en Colombia*. Bogotá D.C.: Temis, 2013. pp. 139-150.

⁴ Cfr. MONTAÑA PLATA, Alberto. *Dimensión teórica de la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2005. pp. 90-92.

ordenamiento jurídico que, además, resultaba bastante restringida gracias al requisito de la manifiesta ilegalidad, entre otros motivos⁵.

Esta problemática de la medida cautelar de suspensión provisional no fue exclusivo del ordenamiento jurídico colombiano. Por ejemplo, en España se vio la necesidad de modificar el entendimiento de la suspensión provisional y de ampliar el espectro de las medidas cautelares procedentes en los procesos de lo contencioso administrativo para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de los usuarios de la justicia⁶.

En Colombia, bajo esa misma corriente de pensamiento, el Consejo de Estado auspició la reforma del CCA con el fin general de adecuarlo a la Constitución de 1991 y, entre otros, con el fin específico de reformar las medidas cautelares para hacer efectivo el derecho a la tutela judicial efectiva de los particulares⁷. Este proceso de reforma finalizó con la expedición de la Ley 1437 de 2011⁸, que respecto de las medidas cautelares tomó dos decisiones cruciales: i) derogó el requisito de la suspensión provisional consistente en la manifiesta ilegalidad del acto acusado y ii) autorizó al juez para decretar las denominadas medidas cautelares positivas.

La derogatoria del requisito de la manifiesta ilegalidad fortaleció el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante al permitir un estudio más profundo de la validez del acto acusado, pero un sector de la doctrina alerta sobre el riesgo que esto tiene en cuanto a las garantías procesales del demandado. El mayor exponente de esta crítica es Carlos Betancur Jaramillo, quien señala que el requisito de la manifiesta ilegalidad era esencial para limitar el estudio por parte del juez, pues la decisión de fondo solo procede en la sentencia y no al momento de decidir una medida cautelar⁹.

⁵ Cfr. GONZÁLEZ REY, Sergio. Conversación virtual con un hurón sobre el control judicial del acto administrativo. En: Memorias IV Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo: el régimen de las libertades y la responsabilidad de la administración pública. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2003. pp.724-729; y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La batalla por las medidas cautelares: derecho comunitario europeo y proceso contenciosos-administrativo español. 3ª. Madrid (España): Civitas, 2004. pp.258-267.

⁶ Cfr. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2009. pp. 237-259.

⁷ Cfr. GÓMEZ ARANGUREN, Gustavo Eduardo. El régimen de medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011. En: Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo código: una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011 [en línea]. Bogotá D.C.: Nomos Impresiones, 2012. pp. 175-176; y Cfr. FAJARDO GÓMEZ, Mauricio. Medidas Cautelares. En: Seminario internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia, sin año. pp. 343-344.

⁸ Sobre el impulso de la constitucionalización del Derecho Administrativo con la expedición de la Ley 1437 de 2011 cfr. SANTAELLA QUINTERO, Héctor. La constitucionalización del Derecho Administrativo en Colombia: análisis de la incidencia de la obra del Legislador en este proceso. Revista de Derecho de la Universidad de Piura. 2016, vol. 17. pp. 353-380.

⁹ BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. 8ª ed. Medellín: Señal Editorial, 2013. p. 386.

En otras palabras, esta crítica se fundamenta en que, como lo señaló Piero Calamandrei, el análisis para resolver las medidas cautelares no puede ser idéntica al estudio para proferir el fallo, pues de lo contrario no sería necesario adelantar el proceso judicial para obtener un doble pronunciamiento sobre el asunto, sino que bastaría con decidir la medida cautelar para dar fin al litigio¹⁰.

Pese a lo anterior, Enrique José Arboleda Perdomo se opone a esta crítica señalando que la intención de la Comisión de Reforma era permitir que el juez analizara de fondo la legalidad del acto acusado al momento de decidir sobre la medida cautelar de suspensión provisional, postura ratificada por el Legislador al establecer en el artículo 229 del CPACA que la decisión sobre las medidas cautelares no constituye un prejuzgamiento¹¹.

La disparidad de la doctrina sobre si debe existir un límite al juez para decidir sobre la suspensión provisional también se presenta en la jurisprudencia del Consejo de Estado a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011, donde se pueden identificar tres tesis:

- La tesis rezagada: Es la que sostiene que la suspensión provisional procede solo cuando se acredita la manifiesta violación de una norma superior, a pesar de que fue derogado por el CPACA, porque el análisis de fondo del litigio solo procede en la sentencia.
- La tesis del análisis limitado: Es la que afirma que el juez no puede realizar el estudio de fondo al momento de resolver la solicitud de suspensión provisional por uno de dos motivos: i) porque el inciso del artículo 231 del CAPCA únicamente permite realizar una comparación normativa, o ii) porque el inciso segundo del mismo artículo impone aplicar los requisitos de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris*, del peligro en la mora o *periculum in mora* y de la ponderación de intereses.
- La Tesis del análisis ilimitado: Es la que señala que el juez debe realizar un estudio de fondo al momento de analizar la medida cautelar de suspensión provisional, idéntico al que realiza al momento de proferir la sentencia, porque así lo permite la derogatoria del requisito de la manifiesta ilegalidad y el parágrafo del artículo 229 del CPACA al señalar que la decisión sobre medidas cautelares no implica un prejuzgamiento.

Esta discusión sobre cuál debe ser el alcance del estudio del litigio por parte del juez al momento de decidir sobre la suspensión provisional no es intrascendente.

¹⁰ Cfr. CALAMANDREI, Piero. Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares. Traductor anónimo. Lima (Perú): Ara Editores, 2006. p. 77.

¹¹ ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo. 2da ed. Bogotá D.C.: Legis, 2012. p. 354.

Por el contrario, es vital para verificar si la Ley 1437 de 2011 y la jurisprudencia adaptaron plenamente la suspensión provisional a la Constitución de 1991, objetivo con el cual fue proferida dicha ley. Sin embargo, las tesis jurisprudenciales esbozadas presentan algunos inconvenientes que, en principio, impiden lograr este objetivo.

Respecto de la tesis rezagada, hoy en día es innegable que la justicia administrativa no sólo está llamada a proteger la legalidad, sino también hacerla efectiva de inmediato y evitar la arbitrariedad de la administración¹², por lo que resultaría contradictorio revivir el requisito de la manifiesta ilegalidad a pesar de que fue derogado con el fin expreso de garantizar la tutela judicial efectiva del demandante.

Frente a la tesis del análisis ilimitado, se evidencia que el fortalecimiento del derecho a la tutela judicial efectiva del demandante no puede suprimir por completo las garantías procesales mínimas de su contraparte derivadas del derecho al debido proceso (artículo 29 de la Constitución). En todo caso, el prejuzgamiento en realidad afecta a ambas partes, pues el litigio será resuelto sin que se otorguen las oportunidades probatorias de cualquier proceso judicial, independientemente de quien se vea favorecido por la decisión

Lo dicho permite evidenciar que la postura ideal sería una intermedia que limite el estudio de legalidad por parte del juez. Sin embargo, la tesis del análisis limitado de la jurisprudencia del Consejo de Estado tampoco parece adaptar la suspensión provisional a la Constitución de 1991. Por un lado, la postura que se sustenta en el inciso primero del artículo 231 del CPACA, según la cual el juez debe limitarse a realizar una comparación normativa, no tiene en cuenta que este ejercicio metodológico equivale, en la práctica, a aplicar el requisito de la manifiesta ilegalidad. Por el otro, la postura basada en el inciso segundo del mismo artículo no tiene en cuenta que esa norma expresamente excluye de su aplicación a la suspensión provisional, por lo que no puede ser el sustento normativo para aplicar los requisitos de la apariencia de buen derecho, del peligro en la mora y de la ponderación de intereses.

Ya que ninguna de estas posturas adapta correctamente a la suspensión provisional a la realidad constitucional actual, es necesario determinar cuáles son los límites que tiene el juez para decidir sobre la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo de acuerdo con los criterios normativos de la Ley 1437 de 2011. Aunque sería óptimo identificar los límites materiales del conocimiento sobre el litigio, en la práctica esta labor resulta imposible, por lo que tradicionalmente el Legislador estableció límites metodológicos al análisis de la solicitud de suspensión provisional. Un ejemplo de esto fue la creación

¹² HERNANDEZ BECERRA, Augusto. Alegato en defensa de los jueces administrativos singulares o individuales. En: Memorias V Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo: los procesos ante las jurisdicciones constitucional y de lo contencioso administrativo. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2005. p. 344.

jurisprudencial y legal del requisito de la manifiesta ilegalidad, que invitaba a realizar una comparación normativa entre el acto acusado y la ley para verificar, con su simple lectura, el resquebrajamiento del principio de igualdad. Esta tendencia histórica no fue abandonada con la expedición del CPACA, que en su artículo 231 señala criterios metodológicos para decidir la suspensión provisional, pues el estudio sobre la legalidad debe hacerse mediante el «análisis» del acto acusado y su «confrontación» con las normas superiores o mediante el «estudio de las pruebas allegadas con la solicitud».

Para identificar correctamente el alcance de los criterios metodológicos previstos actualmente en la ley para decidir la solicitud de suspensión provisional, es necesario delimitar con precisión el nuevo paradigma de esta medida cautelar en el CPACA. Con este fin, no solo se realizará un estudio de la evolución histórica y normativa de esta medida cautelar partiendo desde la Constitución de 1886, sino también de la evolución de la jurisprudencia del Consejo de Estado en torno a esta figura para verificar cual ha sido su comprensión de la suspensión provisional en cada etapa de su evolución (capítulo primero).

Hecho esto, se analizarán a profundidad las diferentes tesis jurisprudenciales del Consejo de Estado desde la vigencia de la Ley 1437 de 2011 y hasta el mes de diciembre de 2019. De esta manera se podrá verificar la ambivalencia de la jurisprudencia al identificar los criterios normativos-legales que debe tener presente el juez para decidir la solicitud de suspensión provisional y la necesidad de realizar una nueva lectura de esta figura que se ajuste a la Constitución de 1991 (capítulo segundo).

Finalmente, se propondrá identificar los criterios normativos que limitan metodológicamente el estudio del juez para decidir la medida cautelar de la suspensión provisional en los artículos 229 y 231 de la Ley 1437 de 2011, los cuales constituyen un sustento normativo adecuado y suficiente para aplicar a esta figura los requisitos de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* y del peligro en la mora o *periculum in mora*, pero con algunas particularidades que derivan de las características propias de la medida cautelar objeto de estudio que requieren de un análisis detallado (capítulo tercero).

Capítulo Primero: CAMBIO DE PARADIGMA: PASO DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMO UN SIMPLE CONTROL DE LEGALIDAD A UN MECANISMO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS SUBJETIVOS

A continuación, se delimitará el cambio de paradigma de la suspensión provisional en la Ley 1437 de 2011, para lo cual no se realizará un simple análisis normativo, sino también jurisprudencial, que permita establecer cuál ha sido el entendimiento que el Consejo de Estado tradicionalmente tuvo de esta medida cautelar.

Para estos efectos, en primer lugar, se analizará la consolidación de la suspensión provisional como instrumento de control de legalidad en la jurisprudencia del Consejo de Estado a partir de su consagración normativa en la Constitución de 1886 y sus desarrollos legales posteriores. Además, se expondrá como se trató de modificar el paradigma de esta figura fortaleciendo su papel como instrumento de protección de derechos subjetivos con la expedición del Decreto 01 de 1984, cambio que no fue asimilado por la jurisprudencia.

En segundo lugar, se estudiará el fortalecimiento de la suspensión provisional como instrumento de protección de los derechos fundamentales a partir de la Constitución de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cambio que también fue rechazado por el Consejo de Estado al momento de decidir sobre la solicitud de suspensión provisional.

Finalmente, se expondrá como el cambio de paradigma que se gestaba desde el Decreto 01 de 1984 se consolidó en la Ley 1437 de 2011, momento a partir del cual se le reconocen dos finalidades especiales de proteger el ordenamiento jurídico y garantizar la efectividad de los derechos subjetivos, además de las finalidades generales de toda medida cautelar. De igual forma, se expondrá como la jurisprudencia del Consejo de Estado reconoció expresamente este cambio de paradigma.

1. La medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo como simple control de legalidad en la jurisprudencia del Consejo de Estado antes de la Constitución de 1991.

1.1. La suspensión de las ordenanzas departamentales antes de la existencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo: primer esbozo de la figura como simple instrumento de control de legalidad.

El artículo 192 de la Constitución de 1886 habilitó a todo particular «agraviado» por una ordenanza proferida por una asamblea departamental a solicitar al tribunal

competente su suspensión «para evitar un grave perjuicio»¹³. Dicha norma fue desarrollada por la Ley 149 de 1888 que amplió esta habilitación, permitiendo que solicitara la suspensión todo individuo que «crea que una ordenanza es contraria a la Constitución o a una ley»¹⁴.

De acuerdo con estas normas, la suspensión de las ordenanzas departamentales debía cumplir requisitos diferentes según el fundamento de la petición: i) si la persona consideraba que se le causó un perjuicio a sus derechos subjetivos, la suspensión sólo procedía para evitar que tal perjuicio sea grave, ii) pero si se alegaba la vulneración del ordenamiento jurídico superior, sólo se requería acreditar su contradicción por la ordenanza.

Aunque el artículo 141 de la Constitución de 1886 creó al Consejo de Estado como órgano consultivo del Gobierno Nacional, no le asignó funciones jurisdiccionales porque no creó directamente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sino que difirió la decisión sobre su creación al Legislador¹⁵. Como esto no ocurrió¹⁶, la Ley 149 de 1888 dispuso que la primera instancia sería conocida por el tribunal del distrito judicial, cuya decisión era obligatoria mientras que la Corte Suprema de Justicia decidiera sobre la segunda instancia¹⁷.

Sin embargo, la Corte únicamente resolvería sobre la suspensión si se alegó la vulneración de normas superiores, pues la decisión se fondo sobre su validez le correspondía al Congreso. Por el contrario, si se alegó la lesión de derechos civiles,

¹³ «Artículo 192. Los particulares agraviados por actos de las Asambleas pueden recurrir al Tribunal competente; y éste, por pronta providencia, cuando se trate de evitar un grave perjuicio, podrá suspender el acto denunciado».

¹⁴ «Artículo 144. Todo individuo que crea que una ordenanza es contraria a la Constitución o a una ley, si ya han pasado los treinta días después de publicada, puede pedir su suspensión ante el Tribunal del Distrito Judicial.

(...».

¹⁵ «Artículo 141. Son atribuciones del Consejo de Estado:

(...)

3. Decidir, sin ulterior recurso, las cuestiones contencioso administrativas, si la ley estableciere esta jurisdicción, ya deba conocer de ellas en primera y única instancia, o ya en grado de apelación.

(...».

¹⁶ Algunos autores destacan que Colombia, por ser una excolonia española, no vivió las circunstancias históricas que llevaron a la creación de una justicia especializada de la administración en Francia, por lo que su creación en nuestro ordenamiento jurídico correspondió a la importación de una institución extranjera que la respuesta a una necesidad propia. Así las cosas, resultaba natural que la ley asignara la competencia para decidir sobre la suspensión y sobre la nulidad de las ordenanzas y otros actos administrativos a los tribunales superiores y a la Corte Suprema de Justicia. Esos mismos autores denominan a la etapa en que el control de la administración colombiana estuvo en cabeza de los jueces ordinarios el periodo judicialista y transcurrió entre 1821 y 1914. Cfr. SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de Derecho Administrativo. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2017. p. 171; y OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando. De la jurisdicción administrativa a la jurisdicción de lo contencioso administrativo: ¿un viaje de ida y vuelta? Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2009. p. 43.

¹⁷ «Artículo 146. Esta resolución es apelable ante la Corte Suprema por el Fiscal del Tribunal ante quien se promovió la suspensión, y por cualquiera que tenga interés en que se decrete o se niegue la suspensión. Si no se apelare, se consultará la resolución; pero en todo caso la resolución del Tribunal se cumple mientras no sea revocada por la Corte».

la Corte no debía limitarse a resolver sobre la suspensión de la ordenanza, sino que debía decidir inmediatamente sobre su validez¹⁸.

Debido al reparto competencial con el Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia centró el análisis de la suspensión de ordenanzas por la causal de violación de la Constitución y la ley, lo que hizo que se usara como un mecanismo procesal de simple control de legalidad. Así se observa, por ejemplo, en la sentencia del 19 de septiembre de 1889 que negó la suspensión de la Ordenanza 20 de 1888 del Departamento del Cauca, que reguló el monopolio departamental sobre el aguardiente y su decomiso, por los siguientes motivos:

«El Tribunal ha suspendido este inciso en la parte que establece el comiso del aguardiente y de las vasijas, porque juzga que las Asambleas departamentales no tenían facultad para imponer la pena de comiso, pues conforme con el número 3º, artículo 4º de la Ley 14 de 1887, sólo se les permitía establecer, para la ejecución de sus ordenanzas, penas proporcionales a la gravedad de las infracciones, y cuyo máximo sería un mes de prisión y mil pesos de multa.

La Corte estima que el comiso, en casos como el presente, no es propiamente una pena, sino la consecuencia precisa del monopolio, puesto que si se les reconociera a los particulares el derecho de conservar el aguardiente y de traficar con él, el monopolio, que consiste en la facultad exclusiva de producir y vender el artículo, no existiría en realidad desde el momento en que personas distintas del monopolista pudieran adquirir o tener dominio y comercio sobre el artículo monopolizado. Por este motivo no puede la Corte impartir su aprobación a la providencia consultada, en cuanto desconoce a las Asambleas la facultad de declarar que deben aprehenderse o destruirse los objetos que constituyen el fraude»¹⁹.

Esta perspectiva hizo que la Corte negara el estudio de la suspensión cuando la ordenanza fue derogada antes de la expedición de la sentencia porque, a su juicio, el mecanismo procesal carecería de objeto, sin importar que pudieran ser vulnerados derechos subjetivos. Así lo indicó en la sentencia del 26 de octubre de 1899, mediante la cual negó la suspensión de la Ordenanza 12 de 1897 proferida por la Asamblea Departamental del Tolima:

«Contra lo expuesto por la parte actora en el alegato de que se ha hecho mérito, le basta a la Corte observar que ninguna de las cuestiones que aquella le ha presentado está sujeta legalmente a su fallo actual, el cual debe limitarse a decidir sobre la nulidad o validez de las ordenanzas acusadas, y partiendo del indispensable supuesto de que ellas existen al tiempo de proferir sentencia, porque si han dejado de existir en virtud de resolución proferida por la entidad que constitucional y legalmente tiene la facultad

¹⁸ «Artículo 150. Cuando la Corte conozca de una ordenanza denunciada como lesiva de derechos civiles, en vez de resolver sobre la suspensión, decidirá sobre la validez o nulidad. En los demás casos se limitará a resolver sobre la suspensión y pasará el asunto al Congreso para que éste decida definitivamente sobre la validez o nulidad».

¹⁹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA PLENA. Resolución (19, septiembre, 1889). Expediente sin número.

de abrogarlas, como lo es la Asamblea del Departamento que las expidió, más que en ilegal, rayaría en absurdo suspender o anular lo que no existe.

Por lo demás, esta doctrina, que se funda en la lógica y en la ley que de aquélla deriva su fuerza, no es de hoy ni se aplica por primera vez; ella como se dijo atrás, ha sido sustentada por la Suprema Corte de Justicia en todos los casos análogos al presente que han ocurrido; y fue también sustentada bajo el antiguo régimen por la Corte Suprema Federal y por el Senado de la República en circunstancias más delicadas, pues en ellas se trataba de la suspensión y anulación de leyes de los extinguidos Estados Soberanos, acusadas de inconstitucionalidad»²⁰.

Con posterioridad a estos pronunciamientos, la Ley 27 de 1904 asignó la competencia para resolver la solicitud de suspensión de ordenanzas al Consejo de Estado cuando se alegara la vulneración de la Constitución o la ley, aunque para ese momento no se había creado la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo²¹.

El Consejo de Estado fue suprimido por el Acto Legislativo 10 de 1905²², por lo que la Ley 38 del mismo año atribuyó esta competencia nuevamente a la Corte Suprema de Justicia, que ya no debería limitarse al estudio de la suspensión, sino que debía decidir directamente sobre la validez de la ordenanza acusada frente a cualquier causal²³, por lo que solamente los tribunales del distrito judicial continuarían decidiendo sobre la suspensión como decisión de primera instancia²⁴.

Aunque la suspensión de ordenanzas en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia no corresponde al objeto de estudio de este escrito, resulta valioso su análisis porque permite determinar que para el momento de la creación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ya se le reconocía a esta medida una nítida finalidad de protección de la legalidad.

1.2. La suspensión provisional a partir de la creación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por la Ley 130 de 1913: creación jurisprudencial del requisito de la manifiesta ilegalidad como instrumento que limita metodológicamente el estudio de legalidad del acto acusado.

²⁰ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA PLENA. Resolución (26, 10, 1899). Expediente sin número.

²¹ «Artículo 1. La resolución definitiva sobre validez o nulidad de ordenanzas acusadas de lesionar derechos civiles, corresponderá siempre a la Corte Suprema de Justicia; y la resolución final sobre validez o nulidad de ordenanzas acusadas por incompetencia de las Asambleas o por ser violatorias de la Constitución o de las leyes generales de la República, corresponderá al Consejo de Estado»

²² «Artículo 1. Suprímese el Consejo de Estado. La ley determinará los empleados que deban cumplir los deberes y funciones señalados a esta Corporación.

²³ «Artículo 4. La resolución definitiva sobre validez ó nulidad de ordenanzas departamentales acusadas de vulnerar derechos civiles, de incompetencia de las Asambleas ó de ser violatorias de la Constitución ó de las leyes, corresponde á la Corte Suprema de Justicia»

²⁴ «Artículo 6. En cualquier tiempo después de pasados los treinta días á que se refiere el artículo 5º puede ser denunciada una ordenanza por los motivos en él indicados, ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial respectivo, quien procederá á decidir de conformidad con lo prescrito en el artículo 144 de la Ley 14 de 1888»

Poco después de la supresión del Consejo de Estado, el Acto Legislativo 3 de 1910 creó la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo²⁵ y amplió la medida de suspensión para los acuerdos proferidos por los concejos municipales²⁶. En cumplimiento de este mandato constitucional fue proferida la Ley 130 de 1913, que determinó que el objeto de la jurisdicción sería la «revisión» de los actos de las corporaciones públicas y empleados administrativos en el ejercicio de sus funciones o con el pretexto de ejercerla²⁷.

Inicialmente la jurisdicción fue encabezada por el Tribunal Supremo²⁸, hasta el restablecimiento del Consejo de Estado mediante el Acto Legislativo 1 de 1914 que le asignó las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo²⁹.

Debemos destacar que la Ley 130 de 1913 desarrolló la suspensión provisional en el Capítulo I del Título V que establecía el procedimiento especial de nulidad de las ordenanzas y otros actos de las asambleas departamentales. No obstante, los artículos 72³⁰, 73³¹, 79³² y 92³³ de la misma ley ampliaron la procedencia de la figura para los actos proferidos por los concejos municipales y el Gobierno Nacional, así como a cualquier otro acto administrativo cuyo control de legalidad no tuviera una regulación especial.

El artículo 59 de la Ley 130 de 1913 estableció que las ordenanzas y los acuerdos serían suspendidos siempre que esa medida fuera necesaria «para evitar un perjuicio notoriamente grave»³⁴. La redacción de esta norma invitaba a concluir que la

²⁵ «Artículo 42. La ley establecerá la jurisdicción contencioso-administrativa».

²⁶ «Artículo 64. Los particulares agraviados por actos de los Consejos Municipales podrán ocurrir al Juez, y éste, por pronta providencia, suspenderá el acto denunciado por causa de inconstitucionalidad o ilegalidad».

²⁷ «Artículo 1°. La jurisdicción contencioso-administrativa tiene por objeto la revisión de los actos de las corporaciones o empleados administrativos en el ejercicio de sus funciones, o con pretexto de ejercerlas, a petición del Ministerio Público, de los ciudadanos en general, o de las personas que se crean vulneradas en sus derechos, en los casos y dentro de los límites señalados en la presente Ley».

²⁸ «Artículo 2. Esta jurisdicción se ejerce por el Tribunal Supremo y los Tribunales Seccionales de lo Contencioso-Administrativo.

²⁹ «Artículo 6°. Son atribuciones del Consejo de Estado:

(...)

3. Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo conforme a las reglas que señale la ley».

³⁰ «Artículo 72. Todo ciudadano tiene derecho de pedir al respectivo Tribunal Administrativo Seccional que se declare nulo un acuerdo, u otro acto de un Concejo, que considere contrario a la Constitución, a la ley o a la ordenanza departamental».

³¹ «Artículo 73. Son comunes a los juicios administrativos promovidos en virtud del artículo anterior, las disposiciones contenidas en los artículos (sic)».

³² «Artículo 79. Para la revisión de los actos a que se refiere el artículo anterior, en el concepto de inconstitucionalidad o ilegalidad, salvo el caso del artículo siguiente, se procede por el Tribunal Supremo de la manera como se prescribe en los artículos, para las demandas de nulidad de las ordenanzas departamentales introducidas en los Tribunales Administrativos Seccionales, a petición del Ministerio Público o de cualquier ciudadano».

³³ «Artículo 92. Los juicios administrativos, para los cuales no se señala tramitación especial, se sustancian y deciden como los de nulidad de las ordenanzas y otros actos de las Asambleas Departamentales»

³⁴ «Artículo 59. Recibida la demanda en el Tribunal Administrativo Seccional y repartida que sea, se dicta por el Magistrado sustanciador un auto en que se ordene:

a) Su notificación al Agente del Ministro público;

suspensión provisional de los efectos de los acuerdos y las ordenanzas tenía la finalidad de salvaguardar los derechos subjetivos de los particulares, no la simple protección del ordenamiento jurídico, pues en todas ellas era necesario demostrar la existencia del agravio al demandante.

Pero, fiel a la concepción de control de legalidad atribuida a la suspensión antes de la existencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado consideró que el perjuicio era notoriamente grave siempre que: i) el daño sea causado directamente por el acto administrativo³⁵, ii) el perjuicio no pueda ser reparado en el fallo que eventualmente sea favorable al demandante³⁶, y iii) el acto sea manifiestamente ilegal³⁷, debido a que el análisis de fondo sólo procede en la sentencia³⁸.

Como puede evidenciarse, los primeros dos requisitos estaban relacionados con la intensidad del perjuicio alegado por el demandante y, por lo tanto, relacionados con el requisito consistente en evitar un perjuicio notoriamente grave. Sin embargo, el tercero es eminentemente jurídico y consistía en un requisito no previsto expresamente en la Constitución ni en la ley, aunque se justificaba normativamente en la improcedencia de realizar un análisis de fondo del caso por ser un aspecto reservado para la sentencia de mérito.

Esto último evidencia la intención de la jurisprudencia de limitar el estudio por parte del juez para impedir que incurra en prejuzgamiento, aunque para este momento histórico no lo reconoció expresamente, pues solo se planteó que la manifiesta ilegalidad era una exigencia que derivaba forzosamente del requisito que el daño fuera grave, pues nadie puede obtener la indemnización de un perjuicio amparado por la ley³⁹.

Esta preocupación de la jurisprudencia en limitar el estudio de legalidad al momento de resolver la suspensión provisional, que no estaba presente en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, se puede explicar en que a partir de la Ley 130 de

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 cualquiera 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 notoriamente grave».

³⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (13, noviembre, 1938). Expediente sin número.

³⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (13, noviembre, 1923). Expediente sin número.

³⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (24, agosto, 1939). Expediente sin número.

³⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (22, octubre, 1940). Expediente sin número.

³⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (24, agosto, 1939). Op. Cit.

1913 ya no existía un reparto competencial entre la jurisdicción y el Congreso de la República, por lo que la decisión definitiva sobre la validez del acto acusado siempre estaría en manos del juez.

1.3. La suspensión provisional en vigencia de la Ley 167 de 1941: consolidación de la figura como simple control de legalidad por adopción normativa del requisito de la manifiesta ilegalidad.

El requisito de origen jurisprudencial de la manifiesta ilegalidad fue adoptado por el Legislador al expedir la Ley 167 de 1941 que, en el artículo 94, estableció expresamente como requisito de la suspensión provisional que fuera acreditada la «manifiesta violación» de una norma de rango superior⁴⁰.

A partir del artículo 94 de la ley bajo análisis, se realizó la distinción de los requisitos de procedibilidad de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos de acuerdo con el tipo de acción ejercida por el particular: en los procesos de simple nulidad de un acto administrativo bastaba la comprobación de su manifiesta ilegalidad, mientras que en los procesos en los cuales se pretendiera el restablecimiento de un derecho como consecuencia de la nulidad se exigía, además, la prueba siquiera sumaria del daño causado al demandante.

El artículo 42 del Acto Legislativo 01 de 1945, como lo hizo la Ley 130 de 1913, previó la posibilidad de solicitar la suspensión provisional de cualquier acto administrativo, aunque difirió al Legislador el establecimiento de los requisitos y causales de procedibilidad⁴¹, lo que significa que mantuvo vigente el requisito de la manifiesta ilegalidad.

En este contexto normativo, la jurisprudencia del Consejo de Estado afirmó que este requisito de procedibilidad tenía fundamento en la presunción de legalidad de los actos administrativos, por lo que el interesado en la suspensión de sus efectos tenía la carga de demostrar lo contrario⁴². Sin embargo, para ello no podía hacerse un análisis de fondo de los cargos⁴³, estudio que estaba reservado procesalmente para

⁴⁰ «ARTICULO 94. El Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos pueden suspender los efectos de un acto o providencia, mediante las siguientes reglas:

1. Que la suspensión sea necesaria para evitar un perjuicio notoriamente grave.

Si la acción es la de nulidad, basta que haya manifiesta violación de una norma positiva de derecho.

Si la acción ejercitada es distinta de la de simple nulidad del acto, debe aparecer comprobado, aunque sea sumariamente, el agravio que sufre quien promueve la demanda.

2. Que la medida se solicite de modo expreso, en el libelo de demanda o por escrito separado, antes de dictarse el auto admisorio de aquélla.

3. Que la suspensión no esté prohibida por la ley».

⁴¹ «Artículo 42. La jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo podrá suspender provisionalmente los actos de la Administración por los motivos y con los requisitos que establezca la ley».

⁴² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (15, marzo, 1946). Expediente sin número.

⁴³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (13, junio, 1951). Expediente sin número.

el momento en que fuera dictada la sentencia, porque de lo contrario se correría el riesgo de que el juez incurriera en prejuzgamiento. Fue a partir de este momento que la jurisprudencia expresamente reconoció esta finalidad del requisito de la manifiesta ilegalidad al señalar que:

«En nuestro ordenamiento procesal administrativo está previsto que el magistrado o magistrados del conocimiento, en sala unitaria, o en caso de súplica en sala plural resuelvan la petición de suspensión provisional, sin que esta decisión los inhiba para el pronunciamiento de fondo que se haga en la sentencia. La razón estriba en que la providencia sobre la solicitud de suspensión provisional no puede entrañar prejuzgamiento, porque el juicio que en ella se hace apenas persigue verificar el supuesto de una ilegalidad manifiesta, que excluye, 'per se', el examen sobre el fondo de la cuestión a debatir en la etapa ulterior del proceso. Por consiguiente las apreciaciones que se hagan en un auto sobre la procedencia o improcedencia de esta medida provisoria, no pueden reputarse como un precepto sobre la validez o invalidez del acto acusado. Y si lo anterior se predica dentro de su mismo proceso, con cuánta mayor razón deberá predicarse en el caso de procesos diferentes»⁴⁴. (Subrayado propio).

Es, entonces, a partir de la necesidad de limitar el alcance del estudio de legalidad por parte del juez al momento de decidir la solicitud de suspensión provisional que la jurisprudencia empieza a reconocer en ella su naturaleza de medida cautelar aunque no lo estableciera expresamente la Ley 167 de 1941, por lo que algunas providencias del Consejo de Estado señalaron que se trata de una «acción cautelar y accesorio» a la de nulidad⁴⁵, denominación que en esa época parte de la doctrina, principalmente italiana⁴⁶, otorgaba a las medidas conservatorias dictadas para prevenir los daños derivados por el trámite del proceso.

Lo anterior, sumado a la concepción de que la suspensión provisional es un instrumento eminentemente jurídico, permitió afirmar que el juez no estaba habilitado para decretar ni practicar pruebas tendientes a demostrar la manifiesta violación de la norma superior, por lo que este tipo de actuaciones sólo procedían en las etapas posteriores del proceso con el fin de adoptar una decisión de fondo en la sentencia sobre la validez del acto administrativo acusado⁴⁷. Esto no impedía que fuera valorada la prueba aportada con la demanda en los procesos de nulidad

⁴⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (20, junio, 1973). Expediente 1958.

⁴⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (12, septiembre, 1963). Expediente sin número; y CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (14, diciembre, 1955). Expediente 1214.

⁴⁶ Cfr. CALAMANDREI, Piero. Op. cit. p. 31. Este autor puso de presente que, respecto de las providencias conservatorias, «la doctrina ha tratado de estudiarlas formando una categoría sistemática, bien bajo el perfil de la acción (*acción asegurativa o cautelar*) que se dirige a la emanación de una de estas providencias, bien bajo el perfil del proceso (*proceso cautelar*), a través del cual se construye una de estas providencias, o bien finalmente, bajo el perfil de la providencia en sí misma (*providencia cautelar*), que se distingue por sus propios caracteres que todas las otras providencias jurisdiccionales».

⁴⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (4, noviembre, 1944). Expediente sin número.

y restablecimiento del derecho, pero su único objetivo era acreditar el daño causado al solicitante, que en esa clase de procesos constituía el segundo requisito de procedibilidad de la suspensión provisional.

Con base en esta evolución jurisprudencial y legal de los requisitos de procedencia de la suspensión provisional, **el Consejo de Estado consideró que la finalidad principal de la suspensión provisional era la defensa del ordenamiento jurídico, y que la protección de los derechos subjetivos era un simple efecto reflejo del restablecimiento de la legalidad.** Así lo indicó expresamente en providencia del 27 de noviembre de 1969:

«La facultad que le confiere el legislador a la jurisdicción contencioso administrativa para suspender provisionalmente los actos cuya ilegalidad sea manifiesta, tiene el propósito cardinal de que se preserve en todo tiempo y en todo lugar el orden jurídico normativo como interés supremo de la colectividad organizada en Estado de derecho. Y sólo por vía refleja o derivada de esa finalidad fundamental, puede predicarse que en un caso concreto el ejercicio de aquella facultad conduzca también al amparo de derechos particulares que hubiese vulnerado el acto ostensiblemente contrario a norma de superior categoría»⁴⁸.

Cómo veremos a continuación, la consolidación de esta concepción de la suspensión provisional sería el centro del debate en las futuras reformas legislativas y constitucionales de la figura para reconocer en ella no sólo la finalidad de proteger el ordenamiento jurídico, sino también la salvaguarda de derechos subjetivos y, en especial, de derechos fundamentales.

1.4. La suspensión provisional a partir del Decreto 01 de 1984: primer intento de reconocer la protección de derechos subjetivos como finalidad de la figura.

Con la expedición del Decreto 01 de 1984 se previó, en el artículo 152, que la suspensión provisional procedería con el cumplimiento de dos requisitos, según el medio de control ejercido⁴⁹: i) en los procesos de simple nulidad bastaba demostrar la manifiesta ilegalidad del acto administrativo acusado, que podía provenir de su comparación con la norma superior o del examen de las pruebas aportadas por el demandante; y, ii) cuando el proceso era de nulidad y restablecimiento del derecho o de controversias contractuales, adicionalmente se requería la prueba si quiera sumaria del daño causado o que podría causarse al demandante⁵⁰.

⁴⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Auto (27, marzo, 1969). Expediente sin número.

⁴⁹ Debe tenerse en cuenta que la expresión «medios de control» no es original del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), pues en realidad esta expresión fue utilizada para denominar al Título XI del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), que en los artículos 84 y siguientes reguló las acciones de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, controversias contractuales, etc.

⁵⁰ «ARTICULO 152. PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION. El Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos podrán suspender los efectos de un acto mediante las siguientes reglas:

A nuestro parecer, la simple lectura de la norma permite evidenciar dos cambios con grandes implicaciones. En primer lugar, se autorizó al juez para valorar las pruebas aportadas con la demanda para demostrar la manifiesta ilegalidad del acto acusado, lo que supuso un claro cambio en la postura asumida previamente por la jurisprudencia del Consejo de Estado que consideraba prohibido el decreto o valoración de cualquier prueba⁵¹. En segundo lugar, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, la medida no sólo procedía para hacer cesar el daño que actualmente se está causando al particular al momento de la presentación de la solicitud. En efecto, la norma, al exigir la prueba del perjuicio «que sufre o que podría sufrir el actor», permitía expresamente que la medida fuera decretada para prevenir el daño futuro o la amenaza de daño.

Estos cambios normativos tenían la finalidad de atenuar el enfoque eminentemente jurídico con que los jueces abordaban el estudio de la suspensión provisional con el fin de dar una mayor garantía a los derechos subjetivos de los particulares. Así lo expresó el exministro Lara Bonilla al realizar la presentación del Decreto 01 de 1984:

«se ha buscado que no solamente se trate en esa oportunidad de colocar al trasluz los actos acusados y las normas a las cuales se les viola con esos actos acusados de manera notoria, sino que también se pueda hacer una sumaria revisión de pruebas; que no nos reduzcamos en esa oportunidad, que es fundamental para salvar al ciudadano de una agresión que le causa un determinado acto administrativo; que no tengamos que esperar los dos años, o los tres años, o el tiempo que demande el procedimiento de la jurisdicción en lo contencioso administrativo para suspender ese acto; y que tampoco le causemos el daño al Estado que tiene que ser el que en últimas debe responder por el daño causado; todo ese tiempo para detener esa acción violatoria de la Constitución o la ley»⁵².

Lo anterior permite afirmar que el Decreto 01 de 1984 daba mayor relevancia a la satisfacción de los derechos de los particulares, por lo que ya no sería posible sostener, como lo hizo el Consejo de Estado, que la protección de derechos subjetivos era un simple efecto reflejo de la protección de la legalidad⁵³, sino que se trata de una finalidad principal reconocida por el ordenamiento jurídico. Así pues, esta reforma normativa buscaba reconocer en la suspensión provisional todo su

Si la acción es la nulidad, basta que haya manifiesta violación de una norma superior, que se pueda percibir a través de una sencilla comparación o del examen de las pruebas aportadas.

Si la acción ejercida es distinta de la de nulidad del acto deberá aparecer comprobado, además, aunque sea sumariamente, el perjuicio que sufre o que podría sufrir el actor.

Que la medida se solicite y sustente de modo expreso, en la demanda o por escrito separado, antes de dictarse el auto admisorio de aquella.

Que la suspensión no esté prohibida por la ley».

⁵¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (4, noviembre, 1944). Op.cit.

⁵² LARA BONILLA, Rodrigo. Discurso de presentación del Código Contencioso Administrativo. En: BANCO DE LA REPÚBLICA, comp. Antecedentes del nuevo código contencioso administrativo. Bogotá D.C.: Banco de la República, 1985. p. 35.

⁵³ Cfr. Supra, capítulo primero, 1.3.

potencial en cuanto medida cautelar, que ya no sería un instrumento eminentemente jurídico-legal, sino que aseguraba el goce efectivo de los derechos subjetivos que pudieran verse afectados por el trámite del proceso⁵⁴.

No obstante, la jurisprudencia no asimiló la nueva finalidad de la suspensión provisional. Por este motivo fue que, por ejemplo, el Consejo de Estado consideró que no podía valorarse cualquier prueba aportada con la demanda que pretendiera demostrar la manifiesta ilegalidad del acto administrativo acusado, sino sólo aquellos documentos relacionados con la existencia del acto y el procedimiento para su expedición. De esta forma, llegó a afirmar que era improcedente estudiar las pruebas relacionadas con la motivación del acto administrativo porque, de hacerlo, incurriría en prejuzgamiento⁵⁵.

Esta postura restrictiva fue acogida en el artículo 31 del Decreto 2304 de 1989, que modificó el artículo 152 del Decreto 01 de 1984 y estableció que la manifiesta ilegalidad sólo sería determinada mediante la confrontación del acto con las normas superiores o mediante los «documentos públicos aducidos con la solicitud»⁵⁶.

Aunque el enfoque de análisis de la suspensión provisional no fue alterado por la jurisprudencia, existieron algunos casos en los que el Consejo de Estado interpretó la figura de tal manera que garantizara el acceso a la administración de justicia y a la justicia material. Así, por ejemplo, dicha corporación sostuvo que, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, el daño o amenaza de daño que debía ser probado podía tener o no contenido económico, pues el requisito de procedibilidad de la suspensión provisional era cumplido con la demostración de cualquier afectación a cualquier derecho del demandante⁵⁷.

⁵⁴ Cfr. ECHANDÍA, Devis. Teoría general del proceso: aplicable a toda clase de proceso. 3ª ed. Buenos Aires (Argentina): Editorial Universidad, 2004. En este mismo sentido, este autor señala que las medidas cautelares, al ser una especie de los procesos cautelares, están llamadas «prevenir los daños que el litigio pueda acarrear». p. 166.

⁵⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Auto (5, agosto, 1985). Expediente 4705. En esta providencia, esta corporación judicial señaló lo siguiente: «Se insiste en el alcance restrictivo porque el Código no quiso dejar sin efectos los principios de derecho probatorio, entre ellos los de formalidad, legalidad, publicidad y contradicción, que permiten darle validez y efecto demostrativo a las pruebas que obran dentro de un proceso. Si el alcance fuera otro y se pudiera suspender con pruebas distintas al acto mismo y que tocaran su fondo, con su motivación por ejemplo, o con los supuestos de hecho que dieron lugar a su expedición, no sólo se violaría el debido proceso sino que se produciría un prejuzgamiento sobre la legalidad de la decisión impugnada, la que no puede juzgarse sino en la sentencia».

⁵⁶ «ARTICULO 31. El artículo 152 del Código Contencioso Administrativo quedará así:

Artículo 152. PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION. El Consejo de Estado y los Tribunales administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:

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

⁵⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (15, junio, 1990). Expediente 1234A. En esta providencia, la corporación judicial señaló lo siguiente: «1o. La suspensión provisional concebida como una medida cautelar destinada a evitar los efectos lesivos del acto

Empero, las interpretaciones restrictivas realizadas por el Consejo de Estado sobre la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo serían objeto de transformación a partir de la Constitución de 1991, que significó un cambio en toda la articulación del derecho en Colombia, en especial el derecho administrativo.

2. Fortalecimiento de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo como mecanismo de protección de los derechos subjetivos a partir de la Constitución de 1991.

2.1. Antecedentes a la expedición de la Constitución de 1991: identificación de la necesidad de otorgar herramientas jurídicas para hacer efectivos los derechos subjetivos y, en especial, los derechos fundamentales de los particulares.

En el año de 1990 se dieron movimientos estudiantiles que pretendían la adopción de una nueva constitución que facilitara la obtención de la paz en Colombia⁵⁸. Esta movilización social permitió que el presidente de la República, mediante el Decreto 1926 de 1990, ordenara la realización de elecciones para que el pueblo decidiera sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente⁵⁹.

Aunque la Constitución de 1886 no preveía este mecanismo de reforma constitucional, el decreto fue declarado constitucional por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia 138 del 9 de octubre de 1990, donde sostuvo que la tradición política y republicana de Colombia impulsaría a la Asamblea Nacional Constituyente «a interpretar las necesidades y esperanzas de la Nación que tiene derecho a buscar nuevos caminos que garanticen un mejor proyecto de vida de normal convivencia, paz, libertad y justicia social»⁶⁰.

manifiestamente ilegal, esta ligada íntimamente a la existencia de una relación procesal trabada a propósito de la admisión de la demanda. En nuestro sistema no es posible desvincular el instituto de la suspensión del juicio mismo.

(...)

3o. En el caso del restablecimiento del derecho, las condiciones que la ley exige para que sea decretada la suspensión la ligan aún más con la demanda, sus pretensiones y su éxito final, puesto que en tal situación además de la ostensible ilegalidad, el actor 'deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto causa o podría causar al actor'. Ahora bien, ese perjuicio puede ser expresado en una cuantificación monetaria si la lesión del derecho tiene semejantes consecuencias o demostrado con la disminución o el desconocimiento de un derecho del cual era legal titular el demandante. El perjuicio, en tal sentido, no tiene que ser necesariamente un daño de carácter económico porque las violaciones de los derechos y libertades, calidades ciudadanas y personales que la Constitución y la ley consagra a los individuos, son objetivos perjuicios, posiblemente más graves que los atentados contra los derechos patrimoniales».

⁵⁸ CARRILLO FLÓREZ, Fernando. La séptima papeleta: el sueño estudiantil que cambió la historia [sitio web]. En: El Tiempo. Bogotá D.C. 3, julio, 2016.

⁵⁹ «Artículo 1° Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, la Organización Electoral procederá a adoptar todas las medidas conducentes a contabilizar los votos que se emitan el 9 de diciembre de 1990, para que los ciudadanos tengan la posibilidad de convocar e integrar una Asamblea Constitucional».

⁶⁰ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA PLENA. Sentencia 138 (9, noviembre, 1990). Expediente 2214 (351-E).

Y así fue que, atendiendo las necesidades y los reclamos sociales, la Asamblea Nacional Constituyente determinó que Colombia tendría el modelo de Estado Social de Derecho, cuya característica principal es el reconocimiento de herramientas y mecanismos para hacer efectivos los derechos subjetivos y los derechos fundamentales de los particulares⁶¹, lo que también supone un reforzamiento del papel del juez como garante del principio de democracia al hacer efectivos los límites jurídicos al ejercicio del poder⁶².

Lo anterior fue reconocido posteriormente por la Corte Constitucional al señalar que «Uno de los fines del Estado Social de Derecho que pregonan la Carta Política es el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución»⁶³.

Fue en este contexto histórico, en el que se reclamaba la creación de mecanismos que garantizaran la efectividad de los derechos subjetivos, que la Asamblea Nacional Constituyente debatió sobre cuál debía ser la regulación constitucional de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.

2.2. Desarrollo de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente: la confrontación de dos posturas ideológicas sobre la finalidad de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.

El debate sobre este tema inició con dos ponencias contrarias surgidas en las comisiones Primera y Cuarta de la Asamblea Nacional Constituyente.

Según el artículo 23 del Reglamento Interno, a la Comisión Primera le fue asignado el análisis de los derechos, las garantías y las libertades fundamentales; así como los mecanismos para su protección. Mientras que a la Comisión Cuarta le fue encargado el estudio de los asuntos relacionados con la administración de justicia y el ministerio público⁶⁴.

⁶¹ SARRIA OLCOS, Consuelo. Perspectivas del control judicial de la administración. En: Congreso Internacional de Derecho Público, Filosofía y Sociología Jurídicas: perspectivas para el próximo milenio. Bogotá: Universidad Externado de Colombia - Consejo Superior de la Judicatura, 1996. pp. 697-726.

⁶² CHEVALLIER, Jacques. El Estado de derecho. Traducido por Oswaldo Pérez Orozco. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 165.

⁶³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-317 (2, mayo, 2002). Expediente: D-3744.

⁶⁴ «CAPITULO VIII – Comisiones Permanentes

ARTICULO 23. Número y competencia. La Asamblea tendrá cinco (5) Comisiones Permanentes que se ocuparán de los siguientes temas:

Primera. Principios, derechos, deberes, garantías y libertades fundamentales. Mecanismos e instituciones de protección. Participación democrática. Sistema electoral. Partidos políticos. Estatuto de la oposición. Mecanismos de reformas constitucionales.

Segunda. Ordenamiento territorial del Estado. Autonomía regional y local.

Tercera. Gobierno y Congreso, fuerza pública, régimen de estado de sitio y relaciones internacionales.

Cuarta. Administración de justicia y ministerio público.

Quinta. Asuntos económicos, sociales y ecológicos».

En la Comisión Primera fue presentada la ponencia titulada «Suspensión Provisional»⁶⁵, que propuso la inclusión de la regulación de esta figura procesal en el capítulo de garantías constitucionales porque consideró que su finalidad principal es la protección de los derechos de los particulares⁶⁶, proyecto que fue aprobado por esa comisión en la sesión del 6 de mayo de 1991⁶⁷. Ante la Comisión Cuarta fue presentada la ponencia titulada «De la Administración de Justicia», la cual tiene un enfoque centrado en la protección del ordenamiento jurídico⁶⁸. Por este motivo fue que propuso elevar al rango constitucional el requisito de procedencia de la suspensión provisional consistente en la manifiesta u ostensible ilegalidad del acto administrativo⁶⁹, proyecto que fue aprobado por esa comisión en la sesión del 14 de mayo de 1991⁷⁰.

Estas ponencias fueron confrontadas en la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, donde se resaltó la necesidad de reconocer a la suspensión provisional la finalidad de proteger derechos subjetivos. Así, en sesión del 4 de junio de 1991, el constituyente Esguerra Portocarrero afirmó lo siguiente:

«(...) pensamos que no está bien que en la Constitución se incorpore la causal de suspensión provisional, refiriéndola exclusivamente a la violación ostensible del orden jurídico, nos gusta más la forma como está consagrada sin decirlo en la Constitución que dice que habrá suspensión de los actos administrativos sin decir en qué casos o si se quiere hablar de los efectos dentro de las causales, perdón dentro de la Constitución, debería entonces adicionarse a la violación ostensible del orden jurídico el grave perjuicio que se cause a un particular, porque la verdad es que en la mayoría de los ordenamientos jurídicos en donde está consagrada la suspensión provisional lo está como mecanismo de protección de los derechos y de los intereses de los particulares, mucho más que como mecanismo de simple protección del orden jurídico y tal como ha sido traída por la Comisión Cuarta esta figura parecería simplemente

⁶⁵ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. COMISIÓN PRIMERA. Ponencia proyecto de reforma constitucional [sitio web]. El texto propuesto fue el siguiente: «ARTICULO-: (Dentro del capítulo de garantías constitucionales). Todo acto administrativo, sea él definitivo, de trámite o de ejecución, susceptible de impugnarse por la vía contencioso administrativa, podrá ser suspendido provisionalmente por los motivos y con los requisitos que establezca la ley».

⁶⁶ Ibid. En dicha ponencia se afirmó que «La suspensión provisional es un instrumento procesal para la garantía de los derechos de los asociados, de allí que dentro de la norma propuesta se sugiere la inclusión de la figura dentro del capítulo de las garantías constitucionales».

⁶⁷ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. COMISIÓN PRIMERA. Informe de la sesión del 6 de mayo de 1991 [sitio web].

⁶⁸ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. COMISIÓN CUARTA. Ponencia proyecto de reforma constitucional [sitio web]. El texto propuesto fue el siguiente: «Artículo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente los actos de la Administración, cuando encuentre que violan ostensiblemente la Constitución, la Ley o cualquier otra norma de superior categoría, con los requisitos que establezca la Ley»

⁶⁹ Ibid. «Es importante que cuando un Acto Administrativo sea ostensiblemente violatorio de la Constitución o la Ley pueda ser demandada su suspensión inmediata ante lo Contencioso Administrativo, para evitar el daño que este pueda producir dentro del conjunto jurídico existente que regule la materia».

⁷⁰ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. COMISIÓN CUARTA. Informe de la sesión del 15 de mayo de 1991 [sitio web].

vinculársela a la protección del orden jurídico y no a la protección de los particulares, cosa que nos parece fundamental (...)»⁷¹.

Finalmente, atendiendo una solicitud informal del Consejo de Estado⁷², en Sesión Plenaria del 1 de julio de 1991, la Asamblea Nacional Constituyente decidió conservar la regulación constitucional de la suspensión provisional contenida en el Acto Legislativo 1 de 1945⁷³, actualmente vigente en el artículo 238 de la Constitución.

Si bien es cierto que los debates realizados por la Asamblea Nacional Constituyente no dieron lugar a un cambio de la regulación constitucional de la suspensión provisional, también lo es que fueron de gran importancia porque resaltaron la necesidad de concebir la suspensión provisional como un instrumento llamado a garantizar los derechos subjetivos, lo que influiría las posteriores interpretaciones de la figura, según se explica a continuación.

2.3. Repercusión de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente: reconocimiento expreso de la finalidad de protección de derechos subjetivos de la medida cautelar de protección de derechos subjetivos fundamentales por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En un principio la jurisprudencia del Consejo de Estado no varió después del inicio de la vigencia de la Constitución de 1991, por lo que siguió aplicando los requisitos de procedibilidad previstos en el artículo 152 del CCA con base en una concepción eminentemente jurídico-legal de la suspensión provisional⁷⁴.

Pero, por el contrario, la Corte Constitucional propuso al juez administrativo realizar un estudio de la suspensión provisional desde un enfoque compatible con la Constitución de 1991 al verificar la exequibilidad del artículo 152 del CCA, en la Sentencia SU-039 de 1997⁷⁵. Dicha providencia indicó que la configuración legal de la suspensión provisional exige el cumplimiento de requisitos estrictos de procedencia porque su finalidad es impedir la ejecución de actos administrativos que son manifiestamente ilegales y que, en algunos casos, además, pueden ocasionar daños a los particulares.

⁷¹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. SESIÓN PLENARIA. Informe de la sesión del 4 de junio de 1991 [sitio web].

⁷² Así lo señaló el constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero en la Sesión Plenaria del 11 de junio de 1991 «Por otro lado, si bien no aparece aquí porque no es propiamente ni una propuesta ni una sustitutiva, considero mi obligación señalar ante la Asamblea, que el Consejo de Estado preferiría, lo sé muy bien y así me lo ha expresado su ilustre Señora Presidente, que hoy nos acompaña, preferiría que la norma quedara tal y como está, hoy, concebida en la Constitución». Cfr. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. SESIÓN PLENARIA. Informe de la sesión del 11 de junio de 1991 [sitio web].

⁷³ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. SESIÓN PLENARIA. Informe de la sesión del 1 de julio de 1991 [sitio web].

⁷⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Auto (24, enero, 1992). Expediente: 0647.

⁷⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-039 (3, febrero, 1997). Expediente: T-84771.

De esta forma, concluyó que los requisitos estrictos previstos en el artículo 152 del CCA son constitucionalmente válidos porque, por un lado, el artículo 238 de la Constitución previó que la suspensión provisional sería desarrollada por la ley y, por el otro, resultan compatibles con la finalidad de la figura de proteger el ordenamiento jurídico. Empero, en virtud de un análisis en conjunto de la Constitución de 1991, señaló que era necesario dar relevancia a la finalidad de la suspensión provisional de proteger los derechos subjetivos de los particulares, en especial los derechos fundamentales. De esta forma afirmó que:

«4) La necesidad de proteger los derechos constitucionales fundamentales y de efectivizarlos, impone un cambio, una nueva concepción, de la institución de la suspensión provisional. El viraje que se requiere para adaptarla a los principios, valores y derechos que consagra el nuevo orden constitucional puede darlo el juez contencioso administrativo o inducirlo el legislador, a través de una reforma a las disposiciones que a nivel legal la regulan.

El juez administrativo, con el fin de amparar y asegurar la defensa de los derechos fundamentales podría, aplicando directamente la Constitución Política, como es su deber, suspender los efectos de los actos administrativos que configuren violaciones o amenazas de transgresión de aquéllos»⁷⁶. (Subrayado propio).

Esta nueva concepción de la suspensión provisional, según lo señaló la Corte Constitucional, no requiere de un cambio normativo porque tiene sustento en la obligación de las autoridades de defender los derechos consagrados en la Constitución (artículo 2), la primacía de la Constitución y de los derechos fundamentales (artículo 4) y la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal (artículo 228).

2.4. Inocuidad del reconocimiento de la finalidad de protección de derechos subjetivos en la jurisprudencia del Consejo de Estado: negación de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo como mecanismo efectivo de protección de derechos subjetivos y de derechos fundamentales.

La jurisprudencia del Consejo de Estado no acogió la interpretación normativa propuesta por la Corte Constitucional. Por el contrario, se negó a analizar la existencia de una posible vulneración de derechos fundamentales al momento de resolver una solicitud de medida cautelar porque consideró que, de hacerlo, estaría analizando de fondo el asunto. Así, por ejemplo, en auto del 19 de noviembre de 2009 afirmó lo siguiente:

«Ahora bien, encuentra la Sala que no se advierte la manifiesta infracción, toda vez que para concluir la ilegalidad de los actos acusados, no solo es menester estudiar el

⁷⁶ Ibid.

texto de las normas de rango constitucional y legal a que hace referencia la actora, sino los alcances que la Corte Constitucional le ha fijado a los derechos fundamentales de los niños y su incidencia en los procesos de extradición»⁷⁷.

Esta postura del Consejo de Estado, que perduró aún después de 17 años de vigencia de la Constitución de 1991, sólo se explica concibiendo la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo como un instrumento eminentemente jurídico-legal, cuya finalidad principal no es la protección de derechos subjetivos, sino la conservación del ordenamiento jurídico. Sin embargo, la postura expuesta no era explícita, lo que llevó a que, contradictoriamente, declarara improcedente las acciones de tutela presentadas contra actos administrativos al considerar que la suspensión provisional era otro medio idóneo de protección de los derechos fundamentales. Así lo sostuvo en sentencia de tutela del 18 de marzo de 2010:

«(...) Se repite que la actora no solo cuenta con la acción nulidad y restablecimiento del derecho contra la resolución 201 del 15 de febrero de 2010, sino que además, en el proceso contencioso puede solicitar la suspensión provisional del acto. De manera que, la suspensión provisional es un mecanismo judicial que no solamente es apto para la protección de los derechos fundamentales, sino que es expedito, toda vez que debe ser resuelta de manera previa por el juez de lo contencioso administrativo en el auto admisorio de la demanda»⁷⁸.

Esto hizo que la Corte Constitucional, como juez de tutela, ordenara la inaplicación de actos administrativos como medida de protección transitoria de los derechos fundamentales vulnerados con fundamento en el artículo 8 del Decreto-Ley 2591 de 1991⁷⁹. Empero, debido a que se consideró que el artículo 238 de la Constitución únicamente autoriza a suspender provisionalmente los efectos del acto administrativo a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la Corte intentó diferenciar conceptualmente estos dos instrumentos procesales señalando que la inaplicación «no recae propiamente sobre la materialidad del acto administrativo»⁸⁰.

⁷⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (19, noviembre, 2009). Expediente 11001-03-24-000-2009-00468-00.

⁷⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Sentencia (18, marzo, 2010). Expediente 25000-23-15-000-2010-00101-01 (AC).

⁷⁹ «Artículo 8. La tutela como mecanismo transitorio. Aún cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado.

En todo caso el afectado deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela.

Si no se instaura, cesarán los efectos de éste.

Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y de los demás precedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, el juez si lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso».

⁸⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-048 (1, enero, 1999). Expediente: T-154728.

Con el tiempo, la Corte dejó de lado esta distinción y reconoció expresamente que el juez de tutela puede suspender un acto administrativo mientras se adelanta el respectivo proceso judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo⁸¹. Incluso, luego del inicio de la vigencia de la Ley 1437 de 2011, afirmó que el artículo 238 de la Constitución estableció una facultad y no una competencia exclusiva de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de tal manera que el Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración en materia procesal, puede establecer que otras jurisdicciones, incluyendo la Constitucional, decreten la suspensión de efectos de los actos administrativos sin que esto constituya una intromisión en las competencias de la Rama Judicial⁸².

Esta situación resaltó la necesidad de ajustar, en general, las medidas cautelares procedentes en los procesos contenciosos administrativos, y en especial, la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo a la nueva configuración jurisprudencial, lo que motivaría la expedición de la Ley 1437 de 2011.

3. Consolidación de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo como mecanismo de protección de derechos subjetivos.

3.1. Antecedentes del proyecto de ley presentado por la Comisión de Reforma: identificación de la necesidad de reconocer un nuevo alcance a las medidas cautelares procedentes en los procesos contenciosos administrativos.

Las voces que reclamaban una modificación del Código Contencioso Administrativo, como es de esperarse, surgieron con anterioridad a la integración de la Comisión de Reforma en el año 2008. Por ejemplo, el exconsejero de estado Enrique José Arboleda Perdomo, en la ponencia presentada en el XII Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no sólo abogó por la actualización del Código Contencioso Administrativo a la nueva realidad constitucional vigente desde 1991, sino que respecto de la suspensión provisional resaltó que:

«Es preciso ampliar las causales y el campo de aplicación de la suspensión provisional, incluyendo en ella la protección de los derechos fundamentales, así como el tipo de actuaciones que pueden ser suspendidas, permitiendo que proceda contra los actos administrativos de trámite cuando se evidencie que la decisión definitiva va a ser ilegal (...) al ser más eficiente la suspensión provisional se reduciría el número de tutelas, descongestionando las diferentes jurisdicciones»⁸³.

⁸¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-514 (19, junio, 2003). Expediente: T-705724.

⁸² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-623 (30, septiembre, 2015). Expediente: D-9344.

⁸³ ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. La Necesidad de una Reforma al Código Contencioso Administrativo. En: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, comps. Memorias de la Ley 1437 de 2011: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Volumen I. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. pp. 33-48.

Así las cosas, la Comisión de Reforma al Código Contencioso Administrativo reconoció desde un principio la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas, para lo cual identificó a la congestión judicial como principal problema que aqueja a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en la medida que una sentencia inoportuna deslegitima la actividad judicial⁸⁴.

En cuanto a las medidas cautelares, la Comisión de Reforma reconoció que la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo resultaba insuficiente para garantizar los derechos subjetivos de los particulares porque, en los términos regulados en el Decreto 01 de 1984, es una medida negativa que se limitaba a hacer cesar el daño, pero no permitía satisfacer ningún derecho vulnerado en alguna medida⁸⁵.

En otras palabras, la Comisión de Reforma se centró en ajustar el proceso judicial y los requisitos de procedencia de las medidas cautelares a la nueva realidad constitucional vigente desde 1991⁸⁶. Esta meta se vio reflejada en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 198 de 2009 en el Senado, que dio inicio al trámite legislativo de la actual Ley 1437 de 2011, donde se sostuvo lo siguiente:

«En forma simultánea a la modificación de la concepción de los fines y principios de la Función Administrativa y de la Administración Pública, la Constitución de 1991 creó instituciones que también afectaron a la jurisdicción contencioso-administrativa. El doble carácter, axiológico y normativo de la Constitución varió la tradicional función del juez administrativo en la que este se limitaba a verificar que no se vulnerara la legalidad. Ahora, adicionalmente, el juez contencioso-administrativo debe procurar el cumplimiento de la nueva finalidad: garantizar los derechos constitucionales de los asociados»⁸⁷.

De esta forma se determinó como principal objetivo de la reforma al proceso contencioso administrativo y de las medidas cautelares la protección de los derechos subjetivos de los usuarios de la justicia.

3.2. Proyecto de ley presentado por la Comisión de Reforma al Código Contencioso Administrativo: propuesta de reconocer normativamente la

⁸⁴ CORREA PALACIO, Ruth Stella. Fundamentos de la reforma del libro segundo del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. *En*: Seminario internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [en línea]. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia, 2011. p. 80.

⁸⁵ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, comps. Memorias de la Ley 1437 de 2011: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Volumen III. Parte B. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia. Sin ISBN.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ GACETA DEL CONGRESO [en línea]. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia, 17 de noviembre de 2009. Nro. 1173.

finalidad de proteger derechos subjetivos de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.

Esta nueva visión de las medidas cautelares se ve plasmada, en primer lugar, en el artículo 224 del proyecto de ley presentado por la Comisión de Reforma al Congreso de la República, que **estableció expresamente que todas las medidas cautelares, incluyendo la suspensión provisional, tienen como objeto «asegurar la efectividad de la tutela judicial efectiva» y que la decisión adoptada por el juez «no implica prejuzgamiento»⁸⁸.**

Consecuentemente, el artículo 226 del mismo proyecto **eliminó el requisito de procedencia de la suspensión provisional consistente en la manifiesta ilegalidad del acto administrativo acusado⁸⁹.**

Para reemplazarlo la Comisión propuso que en los procesos de simple nulidad fuera suficiente que el juez verificara el desconocimiento de cualquier disposición normativa superior invocada en la demanda.

Además, en los procesos en que fuera discutida la legalidad de un acto administrativo con el fin de obtener la reparación de un perjuicio, la Comisión propuso que fueran cumplidos los mismos requisitos de las demás medidas cautelares. Estos son que: i) la demanda goce de apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), ii) el actor acredite la titularidad del derecho invocado, iii) la ponderación entre los intereses público y privado permita concluir que resultaba más lesivo al interés general no acceder a la solicitud y iv) la demostración de la existencia de un perjuicio irremediable o de la ineficacia de la sentencia por el retardo en la decisión de fondo (*periculum in mora*).

⁸⁸ «Artículo 224. Procedencia de medidas cautelares. 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 asegurar la efectividad de la tutela judicial. Sólo podrán ser decretadas de oficio para la protección de derechos fundamentales o colectivos.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento».

⁸⁹ «Artículo 226. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando simplemente se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda.

Si el demandante pretende el restablecimiento de derechos subjetivos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a. Que, al no otorgarse la medida, se cause un perjuicio irremediable, o
 - b. Que existan serios motivos para considerar que la sentencia resultaría ineficaz por su eventual inoportunidad en el tiempo».

El cambio descrito suponía un cambio radical de la concepción de la suspensión provisional pues, de implementarse estas propuestas, la finalidad de protección del ordenamiento jurídico de la figura pasaría a un segundo plano, siendo relevante únicamente en las acciones públicas de nulidad en los que no fuera discutido un derecho subjetivo.

Durante el trámite legislativo, el Gobierno Nacional propuso modificar estas normas porque las consideró inconvenientes. Así, en sesión del 20 de octubre de 2010 del Comité para el Trámite Legislativo realizado por el Consejo de Estado, el asesor del gobierno Bermúdez manifestó lo siguiente:

«Entonces lo que creemos es que, primero, en ese punto, debe haber la suspensión provisional; pero sí debe quedar alguna anotación, no decimos que sea manifiesta, que sea notoria, pero que surja de las pruebas obrantes en el expediente, que haya alguna opción clara. Ese sería el primer punto al que nos referimos allí, que no salgamos de una medida que ni funciona a quitarle... porque realmente como está redactada, que eso fue lo que se señaló en la comisión, como está redactada por el gobierno, parecería que simplemente no hay ninguna exigencia, y tomo ahí el documento donde decimos...

(...)

Entonces en ese punto, que es el primer punto, quisiéramos mirar... yo miré el artículo completo y me parece que no surge adelante, que adelante da requisitos para otros temas. Entonces me parece que ese tema, repito, esa u otra redacción, me parece que debería haber lo de la prueba del buen derecho, algo más que implique, o sea que autorice la medida; porque es que lo que se está autorizando es decretar la nulidad sin oír a la otra persona. Entonces sí, pero cuando sea clara, cuando sea evidente, manifiesta, notoria, lo que ustedes quieran pero algo, no simplemente... entonces ese sería como el primer punto. O, salvo que el artículo haya que entenderlo en otro contexto, pero me parece que eso no es. Ese es el primer punto que quisiéramos someter a consideración»⁹⁰.

Esta propuesta hizo eco en el Congreso de la República, que en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes modificó el artículo 231 del Proyecto de Ley 315 de 2010 con el fin de hacer más «eficaz» la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, modificando el contenido definitivo de la Ley 1437 de 2011⁹¹.

3.3. Regulación definitiva de la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo en la Ley 1437 de 2011: reconocimiento de dos finalidades equivalentes.

⁹⁰ CONSEJO DE ESTADO. COMITÉ TRÁMITE LEGISLATIVO [CD-ROM]. Información obtenida mediante petición dirigida al Consejo de Estado, que respondió mediante el Oficio CE-PRESIDENCIA-CARTA-INT-2018-2593 del 2 de noviembre de 2018.

⁹¹ GACETA DEL CONGRESO [en línea]. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia, 23 de noviembre de 2010. Nro. 951.

Con la modificación del artículo 229 del proyecto se precisó que la finalidad de las medidas cautelares es «proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia» y conservó la disposición que indica que la decisión judicial sobre estos asuntos no constituirá prejuzgamiento⁹².

La nueva redacción, que fue la finalmente adoptada en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, tuvo un efecto decisivo en el entendimiento de la medida cautelar de suspensión provisional.

Para ilustrar este punto, debe tenerse en cuenta que el objeto del proceso está determinado por las pretensiones formuladas por el actor. Esto explica que el inciso primero del artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 señala expresamente que las medidas cautelares «deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda»⁹³. Así las cosas, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho necesariamente debe existir un requisito de procedibilidad de la suspensión provisional vinculado a la legalidad del acto administrativo acusado, pues es un presupuesto necesario para que sea decretado la eventual reparación del daño.

Por lo anterior fue modificado el artículo 231 del proyecto de ley, que también fue adoptado en la redacción definitiva de la Ley 1437 de 2011⁹⁴, con el fin de dar «una mejor comprensión de la distinción entre las condiciones para que proceda la suspensión

⁹² «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».

⁹³ «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. (...)».

⁹⁴ «Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios».

provisional de actos administrativos y los requisitos que se deben cumplir para la adopción de las demás medidas cautelares»⁹⁵.

Para esto, en la redacción definitiva del CPACA, los requisitos de procedibilidad de la suspensión provisional dependerán del tipo de medio de control ejercido. En los procesos de simple nulidad deberá demostrarse el desconocimiento de una norma superior invocada en la demanda o en escrito separado, siempre y cuando se llegue a esa conclusión mediante la confrontación del acto con dicha norma de rango superior o por el análisis de las pruebas aportadas. Y en los procesos en que se pretenda también un establecimiento del derecho se deberá demostrar, además, la prueba siquiera sumaria del daño.

La nueva configuración legal de la suspensión provisional, contenida en la Ley 1437 de 2011, implica un cambio del paradigma de la figura. Aunque no haya tenido el alcance que deseó la Comisión de Reforma, lo cierto es que ya no es posible afirmar que la finalidad principal de la suspensión provisional es proteger el ordenamiento jurídico, como lo hacía anteriormente la jurisprudencia del Consejo de Estado, sino que es necesario dar desarrollo también a la finalidad de garantizar los derechos subjetivos de los particulares como medio de satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva.

Esta conclusión se confirma con la lectura del artículo 103 del CPACA, que dispuso que los procesos adelantados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo «tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico»⁹⁶. De esta forma, no cabe duda cuales son las dos finalidades de la medida cautelar de suspensión provisional.

3.4. Reconocimiento del cambio de paradigma en la jurisprudencia del Consejo de Estado: la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo como mecanismo procesal de protección de derechos subjetivos.

Este cambio de paradigma ha sido reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado que evidencia la necesidad de proteger derechos subjetivos mediante el uso de las medidas cautelares. Por ejemplo, en el auto del 7 de febrero de 2017 proferido

⁹⁵ Gaceta del Congreso [en línea]. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia, 23 de noviembre de 2010. Op. cit.

⁹⁶ «Artículo 103. Objeto y principios. Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico.

En la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal.

En virtud del principio de igualdad, todo cambio de la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma, debe ser expresa y suficientemente explicado y motivado en la providencia que lo contenga.

Quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código».

por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, se reconoció que el objeto de todo proceso judicial es la protección de derechos fundamentales, por lo que ante su vulneración debe concederse la medida cautelar procedente para su protección. Concretamente señaló lo siguiente:

«24. Ahora bien, desde un punto de vista constitucional de aplicación del principio de primacía del derecho sustancial, el '*objeto del proceso*', y en general '*de todo proceso que se adelante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo*', también comprende, en armonía con el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, la finalidad de asegurar la '*efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la Ley y la preservación del orden jurídico*'. Dicho de otro modo, el objeto de todo proceso judicial es en últimas, garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales. En se sentido, el decreto y ejecución de una medida cautelar también debe conciliarse con el postulado superior relativo al respeto de los derechos fundamentales de las personas, siempre que estos no estén en discusión, aclara la Sala»⁹⁷. (Subrayado del texto original).

Esta nueva visión de la finalidad de las medidas cautelares en la jurisprudencia del Consejo de Estado hizo que la Corte Constitucional modificara su postura en relación con la procedencia de la tutela contra actos administrativos.

En efecto, en la Sentencia SU-355 de 2015, la Corte señaló que ante la nueva realidad normativa vigente a partir de la Ley 1437 de 2011, las medidas cautelares procedentes en el proceso contencioso administrativo, incluyendo la suspensión provisional, garantizan de mejor manera los derechos fundamentales, por lo que la inaplicación de un acto administrativo mediante la acción de tutela sólo puede proceder en casos excepcionalísimos en los que se requiera de un trámite aún más expedito que el de las medidas cautelares. Así las cosas, la Corte consideró lo siguiente:

«Si bien la Corte reitera la regla de procedencia establecida en la SU-712 de 2013, su aplicación en el caso ahora estudiado no conduce a la misma conclusión a la que se arribó en aquella ocasión. En efecto, la regulación que en materia de suspensión provisional introdujo la Ley 1437 de 2011 y la comprensión que de ella ha tenido la jurisprudencia del Consejo de Estado, permiten a este Tribunal concluir que el accionante cuenta, prima facie, con un medio judicial no solo idóneo sino también temporalmente eficaz para debatir oportunamente la posible violación de sus derechos y plantear la adopción de una medida de protección si se cumplen las condiciones para ello»⁹⁸.

De esta forma, a diferencia de lo ocurrido con la reforma del Decreto 01 de 1984, la jurisprudencia aceptó que existe un nuevo paradigma de la suspensión provisional,

⁹⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. Auto (7, febrero, 2017). Expediente 05001-23-33-000-2018-00976-01 (5418-2018).

⁹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-355 (11, junio, 2015). Expediente: T-4325260.

pero, como lo veremos posteriormente, esto no significa que se ajustó completamente a él.

No obstante, entendiendo que la cláusula de Estado Social de Derecho implica el reconocimiento de herramientas que hagan efectivos los derechos subjetivos de los particulares⁹⁹, no es suficiente el reconocimiento del cambio de paradigma, sino que es necesario verificar que haya sido acogido por completo por los jueces, pues de no ser así no se habrá logrado la finalidad de la Ley 1437 de 2011 de adecuar los procesos contenciosos administrativos a la Constitución, lo que afecta la legitimidad democrática de sus decisiones¹⁰⁰. Así las cosas, en el siguiente capítulo se analizará si el Consejo de Estado asimiló de forma efectiva el cambio de paradigma de la suspensión provisional a partir de la Ley 1437 de 2011.

⁹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-317 (2, mayo, 2002). Op. cit. Donde se sostuvo que «Uno de los fines del Estado Social de Derecho que pregonan la Carta Política es el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Además, por mandato superior las autoridades de la República están instituidas, entre otros objetivos, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares así como para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (C.P. Preámbulo y arts. 1º, 2º y 5º)».

¹⁰⁰ CHEVALLIER. Op. cit. p. 165.

Capítulo Segundo: JURISPRUDENCIA AMBIVALENTE: INCOMPATIBILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN VIGENCIA DE LA LEY 1437 DE 2011 CON LAS FINALIDADES DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En este capítulo se analizará si el Consejo de Estado no solo reconoció, sino también asimiló de forma efectiva el cambio de paradigma de la suspensión provisional a partir de la Ley 1437 de 2011, para lo cual se expondrán las diferentes posturas jurisprudenciales que han surgido a partir de su vigencia. De antemano, se debe precisar que no se trata de una exposición cronológica, sino de una exposición de las tres tesis que pueden ser identificadas y agrupadas por atender criterios similares al momento de resolver las solicitudes de suspensión provisional.

En primer lugar, se expondrá la tesis que se denominó «rezagada» porque revivió el requisito de la manifiesta ilegalidad, la cual se puede subdividir en dos posturas jurisprudenciales: la primera fundamentada en la oportunidad procesal y la segunda en la aplicación de los requisitos tradicionales de las medidas cautelares (*fumus boni iuris* y *periculum in mora*). Luego de la exposición de cada figura, se indicarán los diferentes motivos por los cuales estas posturas no son compatibles con el nuevo paradigma de la suspensión provisional, siendo el principal que reviven un requisito legalmente derogado.

En segundo lugar, se estudiará la tesis que se denominó «del análisis limitado» porque trató de imponer límites al conocimiento del litigio por parte del juez al decidir la solicitud de medida cautelar. Al igual que la anterior tesis, esta puede subdividirse en dos: la primera fundamentada en la oportunidad procesal y la segunda en la aplicación de los requisitos de la apariencia de buen derecho y de peligro en la mora. Al final de cada exposición se indicarán los motivos por los que cada una estas posturas no son compatibles con el nuevo paradigma, pero también los puntos que deben ser rescatados para un adecuado entendimiento de la figura.

En tercer lugar, se analizará la tesis denominada «del análisis ilimitado» que propende por el estudio de fondo del litigio al momento de decidir sobre la suspensión provisional, que también se ha subdividido en dos posturas: la fundamentada en el cambio normativo de la Ley 1437 de 2011 y la sustentada en la aplicación del requisito de la apariencia de buen derecho. Luego, se expondrán los motivos por los que esta postura no es aceptable ante el nuevo paradigma de la figura, siendo el principal que viola los derechos de las partes al permitir que el juez incurra en prejuzgamiento.

- 1. Tesis rezagada: la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo debe cumplir el requisito de la manifiesta ilegalidad.**

1.1. Jurisprudencia fundamentada en la oportunidad procesal: el juez debe limitarse a verificar la manifiesta ilegalidad cuando resuelve la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo para no incurrir en prejuzgamiento porque el estudio de fondo sólo procede en la sentencia.

A partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011, el Consejo de Estado resaltó que el principal cambio normativo respecto de la suspensión provisional fue la eliminación del requisito de la manifiesta u ostensible ilegalidad. No obstante, existieron casos en los que, aun reconociendo expresamente este cambio normativo, la medida cautelar fue negada porque no se demostró que la contradicción de las normas superiores sea evidente, por lo que **denominamos a esta tesis como rezagada**, pues decide la solicitud de suspensión provisional con base en las normas del pasado.

El primer argumento con base en el cual el Consejo de Estado acogió la tesis rezagada consistió en que la estructura del proceso no permite analizar de fondo la validez del acto acusado antes de que sea proferida la sentencia, por lo que únicamente procede la medida cautelar si se comprueba que el acto es manifiestamente ilegal, como lo establecía el artículo 152 del CCA.

Esta postura jurisprudencial no operó en un caso aislado, sino que fue reiterada por la Subsección A de la Sección Segunda en los autos del 23 de octubre de 2013¹⁰¹; del 9¹⁰² y 23¹⁰³ de julio de 2014; y del 24 de febrero¹⁰⁴, 16 de marzo¹⁰⁵ y 6 de noviembre¹⁰⁶ de 2015. Además, también fue adoptada por la Sección Primera en los autos del 28 de junio de 2013¹⁰⁷; del 24 de junio¹⁰⁸, 8 de julio¹⁰⁹ y 19 de

¹⁰¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (23, octubre, 2013). Expediente 11001-03-24-000-2013-00999-00 (2217-13).

¹⁰² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (9, julio, 2014). Expediente 11001-03-25-000-2013-01774-00 (4678-13).

¹⁰³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (23, julio, 2014). Expediente 68001-23-33-000-2013-00221-01 (3531-13).

¹⁰⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (24, febrero, 2015). Expediente 11001-03-25-000-2014-00919-00 (2837-14).

¹⁰⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (16, marzo, 2015). Expediente 11001-03-25-000-2014-01047-00 (3210-14).

¹⁰⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (6, noviembre, 2015). Expediente 11001-03-25-000-2015-00398-00 (0907-15).

¹⁰⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (28, junio, 2013). Expediente 11001-03-26-000-2012-00064-00.

¹⁰⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (24, junio, 2014). Expediente 11001-03-24-000-2013-00027-00.

¹⁰⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (8, julio, 2014). Expediente 11001-03-15-000-2012-00301-00.

diciembre¹¹⁰ de 2014; y del 18 de septiembre de 2015¹¹¹. Y por la Sección Cuarta en el auto del 24 de junio de 2016¹¹², que fue confirmado en la providencia del 7 de diciembre del mismo año¹¹³, y el auto del 6 de julio de 2016¹¹⁴.

La providencia que expone los argumentos de esta postura jurisprudencial de forma más detallada es el auto del 23 de julio de 2014, proferida por la Subsección A de la Sección Segunda en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, donde consideró lo siguiente:

«Como lo tiene decantada la jurisprudencia de esta Corporación, la suspensión provisional de los actos administrativos, prevista como medida cautelar en el artículo 231 del CPACA, fue concebida para evitar que las decisiones de las autoridades manifiestamente ilegales puedan producir o continuar produciendo efectos, mientras sobreviene el fallo de fondo que los retire del ordenamiento jurídico, si resultan ciertos los argumentos de la demanda; de igual manera, se ha precisado que la medida implica desvirtuar de manera transitoria y anticipada la presunción de legalidad que acompaña los actos de la administración, es decir, que se constituye como juicio previo que conduce a negar aquella presunción.

Por lo anterior, para desvirtuar tal presunción, es imperativo demostrar que la trasgresión del ordenamiento surge de la sola descripción de lo que mandan o prohíben las normas superiores y el contenido del acto acusado, de cuyo cotejo debe aparecer de modo nítido, directo y evidente que la aplicación de este, pugna con la vigencia de la norma de orden superior; empero, si para verificar los supuestos que soportan la solicitud de suspensión provisional es necesario hacer algún tipo de análisis que implique elaboradas deducciones, ya no procede la medida cautelar pues debe privilegiarse la presunción de legalidad propia de los actos de la administración, lo que sin más implica que, de no ser evidente la violación al ordenamiento jurídico, debe reservarse su decisión para la sentencia de fondo, previo el estudio cuidadoso de todo el acervo probatorio vertido al plenario por las partes»¹¹⁵. (Subrayado propio).

Al afirmar que la suspensión provisional procede sólo ante la enervación preliminar de la presunción de legalidad y que el estudio de fondo de la validez del acto está reservado a la sentencia, esta providencia retomó los argumentos que entre las décadas de los años treinta y cuarenta del siglo pasado dieron lugar a la creación

¹¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (19, diciembre, 2014). Expediente 11001-03-15-000-2012-00323-00.

¹¹¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (18, septiembre, 2015). Expediente 11001-03-24-000-2013-00440-00.

¹¹² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (24, junio, 2016). Expediente 11001-03-27-000-2014-00042-00 (21171).

¹¹³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (7, diciembre, 2016). Expediente 11001-03-27-000-2014-00042-00 (21171).

¹¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (6, julio, 2016). Expediente 11001-03-27-000-2015-00080-00(22197).

¹¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (23, julio, 2014). Op. cit.

jurisprudencial del requisito de la manifiesta ilegalidad como límite al estudio del litigio por parte del juez al momento de resolver la medida cautelar¹¹⁶.

Así se revela la finalidad principal de esta tesis y de esta línea jurisprudencial en vigencia del CPACA: limitar el estudio de legalidad por parte del juez al momento de resolver la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo para que no incurra en prejuzgamiento. Pero en ninguno de los casos en que el Consejo de Estado acogió esta postura sustentó suficientemente el motivo por el que revivió el requisito de la manifiesta ilegalidad, sino que se limitó a exigir su cumplimiento.

Esta afirmación se puede comprobar con el análisis del auto del 24 de junio de 2016 proferido por la Sección Cuarta. En ese caso se solicitó la suspensión provisional de las expresiones «en años anteriores» y «en tales años» del artículo 80 del Decreto 187 de 1975¹¹⁷ porque, según el actor, el reglamento exige el cumplimiento de un requisito no previsto por el artículo 146 del Estatuto Tributario para deducir del impuesto sobre la renta las deudas manifiestamente perdidas o sin valor. Sin embargo, luego de transcribir el reglamento acusado y las normas invocadas como infringidas, se negó la solicitud únicamente señalando lo siguiente:

«De la anterior comparación no se advierte una contradicción evidente. Así que corresponderá, al momento de adoptar la correspondiente sentencia, hacer un estudio de fondo para determinar el sentido y aplicación de la norma demandada, de manera que pueda determinarse si se excluyen las deudas perdidas o sin valor causadas en el mismo año gravable que se declara, tal como lo considera el demandante»¹¹⁸. (Subrayado propio).

Como se observa, la Sección Cuarta no expuso por qué el reglamento no contrarió las normas superiores invocadas por el demandante como infringidas, sino que se limitó a indicar que «no se advierte una contradicción evidente», lo cual impone una baja carga argumentativa al juez para resolver la solicitud de suspensión provisional. No obstante, se puede verificar la intención de limitar el estudio de legalidad al momento de resolver la medida cautelar comparando esta providencia con la sentencia que resuelve de fondo el litigio del 18 de julio de 2019 porque, en esta, si detalla todos los motivos de su decisión, como se observa a continuación:

«La condición de que la deuda calificable como manifiestamente perdida o sin valor haya sido incluida en el cómputo de la renta del contribuyente acreedor de años anteriores no se opone al manejo contable y comercial de las obligaciones a favor de los contribuyentes. Normalmente, una deuda que se califica como manifiestamente perdida o sin valor por cumplir con los requisitos mencionados en el reglamento llega a serlo cuando han cambiado las condiciones económicas respecto del momento en

¹¹⁶ Cfr. Supra, capítulo primero, 1.2. y 1.3.

¹¹⁷ Compilado en el artículo 1.2.1.18.24 del Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016.

¹¹⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (24, junio, 2016). Op. cit.

el que se contrajo la deuda inicialmente, cambios que pueden tomar un año, o incluso un periodo mayor y se han adelantado gestiones para su cobro que han resultado infructuosas.

Por otra parte, la condición de que la deuda deducible haya generado renta en años anteriores se ajusta al marco del tratamiento tributario de las deudas: así, las normas sobre provisión de cartera contemplan la posibilidad de deducir la provisión por deudas de difícil cobro que se hayan tenido en cuenta para en el cómputo de la renta en años anteriores con más de un año de vencidas.

De esta forma, se reconoce que la cartera a favor de un contribuyente puede deteriorarse de manera paulatina, hasta dar lugar a calificar las deudas como manifiestamente perdidas al cabo de un periodo de más un año de vencidas. Entonces, el reglamento no se aparta de lo dispuesto en el Estatuto Tributario, sino que apenas hace explícita una condición que facilita el entendimiento de la ley reglamentada»¹¹⁹.

Así las cosas, desde ya se puede afirmar que la postura expuesta no modificó de ninguna manera el entendimiento que tenía la jurisprudencia sobre la suspensión provisional en vigencia del Decreto 01 de 1984, a pesar de la reforma de la Ley 1437 de 2011.

1.2. Objeciones a la tesis rezagada adoptada en la jurisprudencia sustentada en la oportunidad procesal: la postura expuesta no es acorde con el nuevo paradigma de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo porque revive un requisito legal derogado.

Como se indicó previamente, esta tesis trata de diferenciar el estudio que el juez debe realizar para resolver la medida cautelar del de la sentencia que decida de fondo el asunto y, de esta manera, impedir que se incurra prejuzgamiento. Esto resulta relevante porque, en palabras de Piero Calamandrei, «si para emanar la medida cautelar fuese necesario un conocimiento completo y profundo sobre la existencia del derecho, esto es, sobre el mismo objeto en relación al cual se espera la providencia principal, valdría más esperar ésta y no complicar el proceso con una duplicidad de investigaciones que no tendrían ni siquiera la ventaja de la prontitud»¹²⁰.

Además, la Corte Constitucional reconoció que al momento de resolver las medidas cautelares existe una tensión entre el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante, quien busca garantizar la efectividad de la sentencia, y el debido proceso del demandado, a quien se le podría restringir un derecho sin haber sido vencido en juicio. Por estos motivos, las medidas cautelares deben decidirse con base en criterios que hagan de ellas instrumentos razonables y proporcionados¹²¹.

¹¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Sentencia (18, julio, 2019). Expediente 11001-03-27-000-2014-00042-00 (21171).

¹²⁰ CALAMANDREI, Piero. Op. cit. p. 77.

¹²¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-490 (4, mayo, 2000). Expediente: D-2650.

Aunque no lo indique expresamente la Corte Constitucional, estos criterios necesariamente suponen identificar el límite, ya sea material o metodológico, al conocimiento del litigio por parte del juez para resolver la medida cautelar del estudio de fondo necesario para proferir la sentencia, pues de lo contrario se desconocería el debido proceso del demandado.

Por lo anterior, **es constitucionalmente válido y necesario que se busquen límites al estudio de legalidad al momento de resolver la medida cautelar de suspensión provisional. No obstante, esto no significa que sea procedente revivir un requisito que fue derogado por la Ley 1437 de 2011** con el fin expreso de permitir que el juez pueda defender y garantizar de mejor manera los derechos subjetivos y fundamentales de los particulares.

Algún sector de la doctrina, encabezado por Carlos Betancur Jaramillo, pareciera apoyar el restablecimiento del requisito de la manifiesta ilegalidad porque consideran que, sin ella, «el análisis de la violación en la nueva ley para la suspensión provisional será el mismo que tendrá que hacer el juez para decidir la nulidad pedida y para el efecto tendrá que hacer argumentaciones de fondo no propias de una medida provisoria o cautelar. Aquí el grado de violación de la ley quedará a discrecionalidad del juez»¹²².

Pero esta crítica a la norma actualmente vigente no tiene en cuenta que revivir el requisito de la manifiesta ilegalidad no supone un avance en las garantías procesales, sino un retroceso, pues se desconocería la evolución de la figura en cuanto garantía de los derechos subjetivos desarrollada, incluso, desde antes de la adopción de la Constitución de 1991¹²³. Además, la Ley 1437 de 2011 dispone de elementos suficientes para resolver la tensión entre la tutela judicial efectiva del demandante y el debido proceso del demandado, pero para esto es necesario realizar una nueva lectura de los requisitos de procedibilidad de la suspensión provisional, punto que analizaremos en el próximo capítulo.

Una opinión totalmente contraria a la de Carlos Betancur Jaramillo es la de Elcy Natalia Obando Sierra, quien afirmó que la postura jurisprudencial analizada trató de evitar el prejuzgamiento, pero en realidad incurrió en él porque realiza un estudio de legalidad del acto administrativo. Así las cosas, concluye que la única forma en que el Consejo de Estado salvaguarde la eficacia de la suspensión provisional en cuanto medida cautelar es que la decisión puede ser modificada en la sentencia de mérito¹²⁴.

Sin embargo, esta conclusión no tiene en cuenta dos cosas. En primer lugar, y como fue expuesto, la postura de la oportunidad procesal le impone una carga argumentativa baja al juez para resolver la solicitud de suspensión provisional, por

¹²² BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Op. cit. p. 386.

¹²³ Cfr. Supra, capítulo primero, 1.4.

¹²⁴ OBANDO SIERRA, Elcy Natalia. La suspensión provisional del acto administrativo en el CPACA: una medida cautelar o prejuzgamiento. Tesis de maestría. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2018.

lo que no incurre en prejuicio al afirmar que un acto administrativo es manifiestamente ilegal o no, reservando el estudio detallado de la validez para la sentencia. De esta forma, aceptar la afirmación de la autora, supondría que el Consejo de Estado menoscabó esta garantía procesal desde la creación jurisprudencial del requisito de la manifiesta ilegalidad¹²⁵.

En segundo lugar, resulta inevitable que el juez de lo contencioso administrativo realice un estudio de legalidad del acto administrativo al resolver la medida cautelar porque así se lo imponen los artículos 88 y 231 del CPACA. En efecto, el primer artículo regula la presunción de legalidad del acto administrativo y señala que, si bien la suspensión no supone su invalidez, «no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar». Es decir, que la ley reconoce que la suspensión provisional es una enervación, así sea inicial, de la presunción de legalidad. En concordancia con lo anterior, el artículo 231 del CPACA expresamente señala como requisito de procedibilidad de la suspensión provisional que la «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».

El verdadero inconveniente de la jurisprudencia analizada es que no sustentó suficientemente la aplicación del requisito de la manifiesta ilegalidad porque era consciente del cambio de paradigma que supuso la Ley 1437 de 2011, el cual fue tan radical que un sector del Consejo de Estado mantuvo un rezago metodológico mientras asimilaba la nueva realidad normativa. Esto explica por qué, en algunas ocasiones, la jurisprudencia exige el cumplimiento de este requisito para luego, de forma contradictoria, analizar la validez del acto administrativo que no se limita a lo evidentemente ilegal.

Un ejemplo de esto es el auto del 24 de junio de 2014 proferido por la Sección Primera, donde primero se afirmó que no procede la medida cautelar porque el acto acusado no es manifiestamente ilegal, pero luego analiza si la decisión administrativa se compagina con la jurisprudencia constitucional, así:

«Ahora bien, del análisis en conjunto de la expresión acusada y los artículos 189 numeral 11 de la Constitución Política, 183 parágrafo segundo y 185 de la Ley 100 de 1993, no surge la violación manifiesta de estas últimas disposiciones amén de que para arribar a esa conclusión es necesario realizar un análisis normativo en conjunto de las disposiciones que regulan el tema de la libre escogencia y la libre competencia, en especial de la Ley 100 de 1993, para establecer si las normas que prohíben las prácticas restrictivas de la competencia son o no aplicables a las Entidades Promotoras de Salud; y, determinar si, el Gobierno excedió o no la potestad reglamentaria según ello, lo cual es propio de la sentencia que ponga fin al proceso.

¹²⁵ Cfr. Supra, capítulo primero, 1.2. y 1.3.

Contra lo afirmado por el actor, se advierte que en principio la disposición acusada encuentra sustento en los artículos 183 párrafo segundo y 185 de la Ley 100 de 1993, conforme al análisis que la Corte Constitucional, consignó en sentencia C-616 de 13 de junio de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), en que puso de presente que las prácticas restrictivas de la competencia están prohibidas en materia de salud, y que, por ello, el Estado tiene el deber de intervenir para asegurar la libre concurrencia y garantizar que tales prácticas sean eliminadas. Al respecto, la Corte Constitucional señaló (...)».

Al margen de las diferentes críticas que puede suscitar la jurisprudencia analizada, el simple hecho de revivir un requisito derogado para facilitar la satisfacción y garantía de los derechos subjetivos permite afirmar que esta postura no es acorde con las finalidades actualmente reconocidas por la Ley 1437 de 2011 a la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.

1.3. Jurisprudencia fundamentada en los requisitos tradicionalmente aplicados a las medidas cautelares: el requisito de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* verifica la manifiesta ilegalidad del acto acusado, mientras que el requisito del peligro en la mora o *periculum in mora* analiza el riesgo en que se encuentra el interesado si se niega la medida cautelar.

La segunda postura jurisprudencial que acoge la tesis rezagada fue sostenida por la Subsección B de la Sección Tercera en el auto proferido el 28 de octubre de 2014¹²⁶, y por la Subsección C de la misma corporación mediante los autos del 31 de marzo de 2014¹²⁷, del 13 de mayo de 2015¹²⁸ y del 2 de mayo de 2016¹²⁹, por lo que tuvo un alcance mucho menor que la analizada en el punto inmediatamente anterior.

Esta postura sostuvo que todas las medidas cautelares reconocidas en la Ley 1437 de 2011, incluyendo la suspensión provisional, tienen como objetivo impedir que quien acuda a un proceso judicial se vea perjudicado por el tiempo que tarda en obtener una decisión de fondo. Así, las medidas cautelares fueron creadas como mecanismo para garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia consagrado en los artículos 29 y 228 de la Constitución y el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

¹²⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Auto (28, octubre, 2014). Expediente: 11001-03-26-000-2014-00147-00 (52444).

¹²⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Auto (31, marzo, 2014). Expediente 11001-03-26-000-2013-00149-00 (49058).

¹²⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Auto (13, mayo, 2015). Expediente 11001-03-26-000-2015-00022-00 (53057).

¹²⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Auto (2, mayo, 2016). Expediente 11001-03-26-000-2014-00153-00 (52445); y CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Auto (2, mayo, 2016). Expediente 11001-03-26-000-2016-00045-00(56604).

Para lograr este fin, en general, el ordenamiento jurídico otorgó al juez un grado de discrecionalidad que le impone la carga de argumentar suficientemente su decisión respecto de cualquier medida cautelar, por lo que «además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*, debe llevar a cabo un estudio de ponderación y sus subprincipios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad»¹³⁰.

En concreto, respecto de la medida cautelar de suspensión provisional, señaló que tiene la finalidad adicional de evitar que surtan efectos jurídicos los actos administrativos que sean evidentemente ilegales, por lo que también procede el estudio de los requisitos de la apariencia de buen derecho y del peligro en la mora cuando se solicita su decreto. Así, en el auto del 31 de marzo de 2014 proferido por la Subsección C de la Sección Tercera, en un proceso de simple nulidad, se expuso lo siguiente:

«4.1.- En el marco de las diversas medidas cautelares instauradas en el nuevo procedimiento contencioso administrativo se encuentra la figura de la suspensión provisional de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Nacional y desarrollada por los artículos 231 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La suspensión provisional constituye un importante instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que actos manifiestamente contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso donde se hubiere decretado la medida, como producto de una solicitud fundamentada del impugnante, que en consideración del juzgador sea procedente en razón de la claridad de la infracción al principio de legalidad. En consecuencia, es presupuesto básico de la medida que el acto esté produciendo sus efectos jurídicos. En este sentido, su finalidad no puede ser otra que la de evitar, transitoriamente, la aplicación del acto administrativo, en virtud de un juzgamiento provisional del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho.

(...)

4.4.- Su procedencia está determinada por la evidente, ostensible, notoria o palmaria vulneración del ordenamiento jurídico, establecida mediante la confrontación de un acto administrativo con el universo normativo superior al cual está sujeto, y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado.

4.5.- Esto significa que la suspensión provisional, como toda medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada sobre los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: los principios del *periculum in mora* y del *fumus boni iuris*, en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el

¹³⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Auto (2, mayo, 2016). Op. cit.

proceso el peligro que representa el no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio»¹³¹. (Subrayado propio).

En las providencias analizadas no se da un contenido expreso a los requisitos de la apariencia de buen derecho y del peligro en la mora. Sin embargo, su análisis sistemático permitiría afirmar que, para esta postura jurisprudencial, el *fumus boni iuris* consiste en verificar si el acto administrativo acusado es manifiestamente ilegal, mientras que el *periculum in mora* requiere que el interesado demuestre el estado de peligro en el que se encuentra si se niega la suspensión provisional.

1.4. Objeciones a la tesis rezagada adoptada por la jurisprudencia sustentada en los requisitos tradicionalmente aplicados a las medidas cautelares: la postura expuesta no es acorde con el nuevo paradigma de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo porque, además de revivir un requisito derogado, no sustenta adecuadamente el fundamento jurídico para aplicar los requisitos de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* y del peligro en la mora o *periculum in mora*.

Al igual que la jurisprudencia anterior, esta postura tiene como objetivo evitar el prejuzgamiento por parte del juez al momento de decidir sobre la medida cautelar de suspensión provisional limitando el alcance de su análisis. Pero con la diferencia que, para estos efectos, acude a los requisitos de procedibilidad de las medidas cautelares de la teoría general del proceso: la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* y el peligro en la mora o *periculum in mora*.

Empero, esta postura no indica el motivo por el que son aplicables estos requisitos, sino que se limitó a señalar que deben cumplirse para resolver la solicitud de suspensión provisional «como en toda medida cautelar». Explicación que resulta insuficiente porque la simple lectura del artículo 231 del CPACA permite concluir que la suspensión provisional tiene unos requisitos de procedibilidad especiales, dentro de los cuales no están previstos expresamente los tradicionalmente aplicados a las medidas cautelares. Incluso, el inciso segundo de la norma referida establece que «En los demás casos» se aplicarán requisitos diferentes, entre ellos, dentro de los que incluye los de apariencia de buen derecho y de peligro en la mora.

Ahora, tampoco resulta claro el sustento normativo al momento de dar contenido a los criterios de apariencia de buen derecho y de peligro en la mora, sobre los cuales profundizaremos en el próximo capítulo de esta obra. Por ahora basta con señalar que, en términos generales, la doctrina considera que el *fumus boni iuris* consiste en un análisis de verosimilitud o de probabilidad de éxito de las pretensiones de la

¹³¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Auto (31, marzo, 2014). Op. cit.

demanda, mientras que el *periculum in mora* es el perjuicio causado al interesado por la tardanza en la expedición de la sentencia o la providencia definitiva¹³².

La postura jurisprudencial analizada asegura que, respecto de la suspensión provisional, la apariencia de buen derecho se cumple con la verificación de que el acto acusado es manifiestamente ilegal. Ahora, es claro que si se constata que el acto administrativo es manifiestamente ilegal también está probado el requisito del *fumus boni iuris*, pero no tiene un sustento normativo considerar que este es el límite del análisis del juez, pues fue expresamente derogado por el Legislador.

En cuanto al *periculum in mora*, las providencias analizadas se limitaron a señalar que consiste en la prueba del estado de peligro en que estaría el interesado en caso de negarse la medida cautelar. Sin embargo, esta afirmación no basta para aplicar este requisito en los procesos del contencioso objetivo (por ejemplo, en la simple nulidad) porque en ellos no se discuten intereses subjetivos, de modo tal que el estado de peligro del demandante no parecería ser un punto relacionado con el objeto de estos procesos.

Luís Manuel Lasso Lozano propone una solución similar, mas no idéntica, a la postura jurisprudencial analizada. En efecto, este autor pone de presente las dificultades de la derogatoria del requisito de la manifiesta ilegalidad porque obliga al juez a resolver la suspensión provisional y proferir la sentencia con la misma estructura de argumentos¹³³. Sin embargo, dada la ambigüedad de la redacción del inciso segundo del artículo 231 del CPACA, cuando la solicitud de suspensión provisional se acumula a una medida cautelar positiva, el juez puede resolver la primera con base en los requisitos de *fumus boni iuris*, *periculum in mora* y ponderación de intereses. En este caso señala que «la apariencia de buen derecho del peticionario de la medida constituye, en realidad, una acreditación sobre las frágiles bases de legalidad que sustentan el acto administrativo, o sea, que éste raya en la notoria ilegalidad»¹³⁴.

No obstante, esta explicación no es satisfactoria por dos motivos. El primero, que se reitera, es que el hecho de que sea verosímil o probable que prosperen las pretensiones de la demanda no significa que, necesariamente, el juez deba limitarse a verificar la manifiesta ilegalidad. Y el segundo es que, atendiendo los antecedentes de la Ley 1437 de 2011, es claro que la intención del Legislador fue separar los requisitos especiales de procedibilidad de la suspensión provisional de las demás medidas cautelares, sin distinción alguna, por lo que no es real la

¹³² RODRIGUEZ MEJÍA, Marcela. Medidas Cautelares en el Proceso Arbitral. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2013. pp. 68-79; GARCÍA SARMIENTO, Eduardo y GARCÍA OLAYA, Jeannette. Medidas Cautelares: introducción a su estudio. 2da ed. Bogotá D.C.: Temis, 2005. pp. 19-21; y MARTINEZ BOTOS, Raúl. Medidas cautelares. Buenos Aires (Argentina): Editorial Universidad, 1990. pp. 52-53.

¹³³ LASSO LOZANO, Luís Manuel. ¿La suspensión es la única medida cautelar aplicable en relación con los actos administrativos? En: El Juicio por Audiencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Tomo I. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia, sin año. pp. 267-282.

¹³⁴ *Ibid.* p. 279.

ambigüedad afirmada por el autor¹³⁵. Así las cosas, estos argumentos no son suficientes para afirmar que en Colombia proceden los requisitos de la apariencia de buen derecho y de peligro en la mora para resolver la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.

En todo caso, la construcción teórica detrás de la postura bajo análisis no tuvo efectos prácticos. Así se puede verificar en el auto del 31 de marzo de 2014 proferido por la Subsección C de la Sección Tercera en el que, luego de sostener la procedencia de los requisitos de la apariencia de buen derecho y de peligro en la mora, entendiendo esta última cómo el estado de peligro por la tardanza en la adopción de la sentencia, se concedió la medida cautelar limitándose a confrontar el acto acusado con las normas superiores invocadas como vulneradas, así:

«8.3.- Vista las disposiciones en cita, la contradicción normativa consiste en que el término concedido en el artículo 12 de la Ley 1382 de 2010 transcurrió entre el 9 de febrero de 2010 hasta el 9 de febrero de 2012; mientras que el artículo 25 del Decreto 1970 de 2012, fijó el término para solicitar la legalización de minería tradicional hasta el 10 de mayo de 2013 a las 5.00 P.M.; así, esta última disposición trasgredió el mandato legislativo claro y expreso de otorgar un término “improrrogable” hasta el 9 de febrero de 2012 para radicar las solicitudes de legalización, comoquiera que excedió manifiesta y ostensiblemente los parámetros legales, actuando, entonces, por fuera de sus competencias legales.

8.4.- Así las cosas, no encuentra necesario el Despacho recurrir a un razonamiento jurídico fundamentado a partir de la ponderación de diversos principios jurídicos contrapuestos (del cual se considera, en general, partidario como modelo de razonamiento judicial), como lo pretende la apoderada del Ministerio de Minas y Energía, pues, para encontrar en este caso la contradicción normativa bastó un ejercicio silogístico de subsunción, con el cual se evidenció que consideradas la premisa mayor (constitutiva por el artículo 12 de la Ley 1382 de 2010) y la menor (artículo 25 del Decreto 1970 de 2012), la proposición jurídica formulada en esta última no se ajusta al contenido normativo de la Ley»¹³⁶.

De esta forma, si bien se podría afirmar que dio aplicación al criterio del *fumus boni iuris* por verificar la manifiesta ilegalidad del acto acusado, en ningún momento estudió el requisito del *periculum in mora*, por lo que en la práctica esta postura jurisprudencial no se diferenciaría de la fundamentada en la oportunidad procesal.

Con lo expuesto, además de exigirse un requisito derogado por la ley, la postura fundamentada tampoco atiende de forma adecuada las finalidades de la suspensión provisional por no sustentar suficientemente la aplicación de los requisitos de la apariencia de buen derecho y de peligro en la mora.

¹³⁵ Cfr. Supra, capítulo primero, 3.1., 3.2. y 3.3.

¹³⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Auto (31, marzo, 2014). Op. cit.

2. Tesis del análisis limitado: la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo no puede suponer un estudio de fondo de la controversia.

2.1. Jurisprudencia fundamentada en la oportunidad procesal: la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo atiende a una finalidad distinta al de la sentencia, por lo que es necesario identificar límites al estudio del juez para evitar el prejuzgamiento.

Otro sector de la jurisprudencia del Consejo de Estado propuso los mismos argumentos de la tesis rezagada para limitar el análisis realizado por el juez al momento de resolver la solicitud de suspensión provisional, pero con la intención expresa de no revivir el requisito de la manifiesta ilegalidad, por lo que la denominamos **tesis del análisis limitado**.

Al igual que la tesis rezagada, el primer argumento que sustentó esta tesis consistió en que la estructura del proceso impide que se realice un estudio de fondo de la legalidad del acto acusado antes de la expedición de la sentencia porque, de lo contrario, se incurriría en prejuzgamiento. Así lo advirtió el auto proferido el 24 de noviembre de 2015 por la Sección Primera en un proceso de simple nulidad:

«El decreto de medidas cautelares **no constituye prejuzgamiento**. (...) La jurisprudencia ya ha sido [sic] señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o “*prejuzgamiento*” de la causa. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia»¹³⁷.

Pero, además de evitar el prejuzgamiento, **la jurisprudencia señaló que es necesario diferenciar el análisis realizado al momento de resolver la medida cautelar de suspensión provisional del estudio realizado en la sentencia porque cada una de ellas atiende a una finalidad distinta**, pues la primera no está llamada a resolver de fondo el litigio, sino a impedir que el acto *prima facie* ilegal surta efectos hacia el futuro mientras se profiere la sentencia. Así se reconoce expresamente por la Sección Primera en el auto del 27 de marzo de 2019 así:

«No se puede equiparar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto acusado con la demanda, pues mientras que con la primera se

¹³⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (24, noviembre, 2015). Expediente 11001-03-24-000-2014-00120-00.

persigue suspender los efectos de un acto administrativo contrario al ordenamiento jurídico superior, con la segunda se busca la expulsión del ordenamiento jurídico de un acto administrativo, al configurarse alguna de las causales de nulidad. De ahí que el inciso segundo del artículo 233 del CPACA prevea la autonomía de la medida cautelar respecto de la demanda, cuando afirma que “(...) *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. (...)*”¹³⁸.

Además de estas providencias, esta postura puede identificarse claramente en la Sección Primera en los autos del 15 de noviembre de 2012¹³⁹, del 15 de marzo de 2013¹⁴⁰, del 19 de diciembre de 2014¹⁴¹, del 9 de septiembre de 2015¹⁴² y del 7 de mayo de 2018¹⁴³; de la Sección Segunda en las providencias del 9 de julio de 2014¹⁴⁴, del 5 de abril¹⁴⁵ y 21 de noviembre¹⁴⁶ de 2016 y del 8 de mayo de 2017¹⁴⁷; en la Sección Tercera en los autos del 17 de julio de 2015¹⁴⁸ y del 8 de febrero de 2019¹⁴⁹; en la Sección Cuarta en autos del 23 de septiembre de 2013¹⁵⁰ y del 23 de febrero¹⁵¹ y 28 de junio de 2018¹⁵²; y en la Sección Quinta en providencias del 28

¹³⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Auto (27, marzo, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2017-00323-00.

¹³⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (15, noviembre, 2012). Expediente 11001-03-24-000-2012-00277-00.

¹⁴⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (15, marzo, 2013). Expediente 11001-03-24-000-2012-00293-00.

¹⁴¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (19, diciembre, 2014). Expediente 11001-03-24-000-2013-00385-00.

¹⁴² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (9, septiembre, 2015). Expediente 11001-03-24-000-2013-00440-00.

¹⁴³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (7, mayo, 2018). Expediente 11001-03-24-000-2017-00048-00.

¹⁴⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (9, julio, 2014). Expediente 11001-03-25-000-2013-01799-00(4785-13).

¹⁴⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (5, abril, 2016). Expediente 11001-03-25-000-2013-01799-00(4785-13).

¹⁴⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (21, noviembre, 2016). Expediente 11001-03-25-000-2015-00618-00(1790-15).

¹⁴⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (8, mayo, 2017). Expediente 11001-03-25-000-2013-01625-00(4173-13).

¹⁴⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Auto (17, julio, 2015). Expediente 11001-03-26-000-2011-00064-01(42169).

¹⁴⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN a. Auto (8, febrero, 2019). Expediente 11001-03-26-000-2015-00163-00(55827)B.

¹⁵⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (23, septiembre, 2013). Expediente 52001-23-31-000-2011-00533-01(19111).

¹⁵¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (23, febrero, 2018). Expediente 11001-03-27-000-2014-00014-00(21017).

¹⁵² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (28, junio, 2018). Expediente 11001-03-27-000-2017-00047-00(23490).

de febrero¹⁵³ y 27 de junio¹⁵⁴ de 2013, del 3 de septiembre de 2014¹⁵⁵ y del 8 de agosto de 2019¹⁵⁶.

Entonces, de acuerdo con esta postura, el hecho de que la suspensión provisional tenga una finalidad distinta al de la sentencia, explica que el artículo 231 del CPACA imponga límites al estudio de legalidad por parte del juez, que son: i) la confrontación del acto acusado con las normas superiores y ii) el estudio de las pruebas aportados por el interesado.

Ahora, para entender el alcance de estos límites metodológicos, la Sección Primera señaló que la confrontación consiste en una simple «comparación normativa»¹⁵⁷ entre las normas superiores invocadas por el interesado y el acto acusado. Y, en cuanto a las pruebas, con base en el artículo 231 del CPACA, la Sección Quinta consideró que «la carga de aportar los elementos probatorios suficientes para demostrar el fundamento de la solicitud de la medida cautelar radica en el actor y que el juez no cuenta con facultades probatorias de oficio en este estadio del proceso, razón por la cual, la solicitud bajo estudio debe estudiarse únicamente con base en el material probatorio obrante en el expediente»¹⁵⁸.

De esta manera, la jurisprudencia afirmó que el juez únicamente realiza una «valoración inicial de legalidad del acto»¹⁵⁹, que impide incurrir en prejuzgamiento y garantiza de mejor manera los derechos de los particulares.

2.2. Objeciones a la tesis del análisis limitado adoptada por la jurisprudencia sustentada en la oportunidad procesal: la postura expuesta no es acorde con el nuevo paradigma de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo porque involuntariamente revive el requisito de la manifiesta ilegalidad.

Nuevamente se destaca que esta tesis **tiene como objetivo limitar el estudio de legalidad por parte del juez al momento de resolver la medida cautelar de suspensión provisional** para impedir que incurra en prejuzgamiento. Sin embargo,

¹⁵³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Auto (28, febrero, 2013). Expediente 11001-03-28-000-2013-00007-00.

¹⁵⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Auto (27, junio, 2013). Expediente 11001-03-28-000-2013-00008-00.

¹⁵⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Auto (3, septiembre, 2014). Expediente 11001-03-28-000-2014-00064-00.

¹⁵⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Auto (8, agosto, 2019). Expediente 11001-03-28-000-2019-00024-00.

¹⁵⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (15, marzo, 2013). Op. cit.

¹⁵⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Auto (8, agosto, 2019). Op. cit.

¹⁵⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (21, noviembre, 2016). Op. cit.

aunque esta trató conscientemente de apartarse del requisito de la manifiesta ilegalidad, no lo hizo en la aplicación práctica de los argumentos expuestos.

Para demostrar esta afirmación se puede utilizar de ejemplo el auto del 15 de marzo de 2013 proferido por la Sección Primera. En dicha providencia se sostuvo, con razón, que el artículo 231 del CPACA prevé como requisito especial de procedibilidad de la suspensión provisional la constatación de la violación de las normas superiores mediante su confrontación con el acto acusado o mediante el análisis de las pruebas aportadas por el interesado. No obstante, señala que dicha confrontación es una «comparación normativa» que permite hacer una simple valoración inicial de la legalidad del acto acusado, es decir que le impide «acometer un estudio normativo y probatorio de fondo que no es propio de esta etapa procesal».

Pero al negarse a realizar un estudio más profundo que la simple comparación normativa, la jurisprudencia está realizando el mismo análisis superficial realizado en vigencia del CCA, cuando se afirmaba que «es necesario que aparezca la transgresión al ordenamiento superior, sin necesidad de lucubración alguna, es decir, por la sola comparación, pues de no ser así la medida debe negarse, para dejar que durante el debate probatorio, propio del proceso, se demuestre la ilegalidad del acto y ésta sea definida en la sentencia que le ponga fin al mismo»¹⁶⁰.

Esta perspectiva de la confrontación entre el acto acusado y las normas superiores no es aislada ni se limitó al inicio de la vigencia del CPACA. Más recientemente, en el auto del 8 de febrero de 2019 proferido por la Subsección A de la Sección Tercera, se afirmó lo siguiente:

«(...) determinar la violación del principio de irretroactividad –que alega la coadyuvante– no es una circunstancia que se pueda establecer con la simple confrontación del acto demandado y las normas presuntamente infringidas [no se allegaron pruebas], pues se hace necesario analizar si se configuró algún “derecho adquirido” o, cuando menos, alguna situación jurídica consolidada desde antes de la expedición del decreto demandado. Todo ello implica, sin duda, un verdadero juicio de valor sobre el acto acusado, lo cual no se puede realizar en esta oportunidad procesal, pues, de entrada, no se evidencia que el decreto enjuiciado tenga efectos retroactivos y mucho menos que suprima o modifique los efectos de una situación jurídica consolidada con anterioridad.

Aquel juicio de valor supone –como resulta obvio– adentrarse en un análisis riguroso y exhaustivo de los alcances que tiene el referido decreto 1851, análisis que se estima propio del momento en que deba decidirse de fondo el presente asunto (esto es, en la sentencia), teniendo en cuenta que los cargos formulados deben ser objeto de probanza y controversia dentro del proceso» (Subrayado propio).

¹⁶⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Auto (19, julio, 2010). Expediente 11001-03.26-000-2010-00027-00 (38637).

De esta forma, aunque la construcción teórica elaborada por la jurisprudencia analizada trata conscientemente de superar los esquemas argumentativos del CCA, en la práctica incurre en un rezago metodológico, el cual puede ser explicado en que el artículo 152 del Decreto 01 de 1989 también exigía realizar un ejercicio de comparación normativa, pues la manifiesta ilegalidad debía acreditarse «*por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud*».

Lo expuesto hasta ahora permite rechazar la postura jurisprudencial expuesta porque no asimiló adecuadamente el cambio de paradigma que significó la expedición de la Ley 1437 de 2011, pues en la práctica mantuvo un análisis restrictivo de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.

Dicho esto, se precisa que no se presenta ninguna objeción en cuanto a la prohibición para decretar pruebas de oficio y para practicar pruebas a petición de parte, expuesta por la Sección Quinta, pues esta conclusión deriva de la literalidad del artículo 231 del CPACA al señalar que la violación de las normas superiores se puede verificar «del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud». Por este motivo, este punto será retomado en el próximo capítulo cuando se desarrollen los límites metodológicos del juez para decidir la solicitud de medida cautelar en el nuevo paradigma de esta figura.

2.3. Jurisprudencia fundamentada en los requisitos tradicionalmente aplicados a las medidas cautelares: el análisis de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo debe limitarse mediante el estudio de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris*, el peligro en la mora o *periculum in mora* y la ponderación de intereses.

Esta postura fue principalmente propuesta por la Sección Primera y puede ser identificada claramente en los autos del 27 de agosto¹⁶¹, 15 de octubre¹⁶², 3 de noviembre¹⁶³ y 13 de noviembre¹⁶⁴ de 2015; del 30 de junio de 2016¹⁶⁵; del 29 de

¹⁶¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (27, agosto, 2015). Expediente 11001-03-24-000-2015-00194-00.

¹⁶² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (15, octubre, 2015). Expediente 11001-03-24-000-2013-00286-00.

¹⁶³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (3, noviembre, 2015). Expediente 11001-03-24-000-2013-00682-00.

¹⁶⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (13, noviembre, 2015). Expediente 11001-03-24-000-2012-00358-00.

¹⁶⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (30, junio, 2016). Expediente 11001-03-24-000-2015-00369-00.

mayo de 2018¹⁶⁶; y del 14 de mayo¹⁶⁷, 21 de mayo¹⁶⁸, 14 de junio¹⁶⁹, 24 de julio¹⁷⁰ y 6 de septiembre¹⁷¹ de 2019.

En un principio, la jurisprudencia no justificó la aplicación de los requisitos de la apariencia de buen derecho y de peligro en la mora, sino que se limitó a exigir su cumplimiento. Así se evidencia en el auto del 27 de agosto de 2015, donde se afirmó que «no se está adoptando decisión de fondo, pues lo que se resuelve es la solicitud de suspensión provisional, la cual se niega mediante auto interlocutorio, entre otras razones, porque no se configuran los requisitos que la Jurisprudencia y la Doctrina denominan *Fumus bonis iuris* (aparición de buen derecho) y *periculum in mora* (necesidad de urgencia de la medida cautelar)»¹⁷².

Este tímido planteamiento llevó a que, en los autos del 15 de octubre y del 3 de noviembre de 2015, únicamente se mencionase la apariencia de buen derecho y el peligro en la mora en un pie de página. Pese a ello, estos autos constituyeron un avance en la construcción teórica de esta tesis al indicar que estos requisitos derivan del inciso primero del artículo 231 del CPACA.

Posteriormente, en el auto del 30 de junio de 2016, se resaltó la necesidad de acudir a los requisitos de la apariencia de buen derecho y de peligro en la mora como la única forma de garantizar que el juez no incurra en prejuzgamiento al momento de resolver la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo:

«Se podrán adoptar medidas cautelares cuando quiera que se encuentren elementos de juicio suficientes para fundamentar que se transgredieron normas y ello implica una amenaza o afectación de derechos subjetivos o fundamentales y que esperar hasta el fallo supondría asumir el riesgo de configuración de un daño irreversible a los intereses en litigio (*periculum in mora*) pero también cobra especial relevancia que la reclamación tenga la seriedad pero sobre todo los visos de legitimidad suficientes para respaldar una decisión de cautela anticipada (*fumus boni iuris*).

De lo contrario se entraría en una zona peligrosa y es desconocer que el juez tiene fijados límites claros que apuntan tanto a precaver la arbitrariedad judicial, asegurando

¹⁶⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (29, mayo, 2018). Expediente 11001-03-24-000-2017-00474-00.

¹⁶⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (14, mayo, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2016-00189-00; y CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (14, mayo, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2015-00498-00.

¹⁶⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (21, mayo, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2015-00392-00.

¹⁶⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (14, junio, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2015-00009-00.

¹⁷⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (24, julio, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2016-00071-00.

¹⁷¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (6, septiembre, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2019-00022-00.

¹⁷² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (27, agosto, 2015). Op. cit.

la legalidad, proporcionalidad y congruencia de la medida, como a amparar el equilibrio procesal que en virtud de la garantía del debido proceso debe presidir la toma de una decisión anterior a la sentencia»¹⁷³.

En auto del 14 de mayo de 2019¹⁷⁴, se reafirmó que el sustento normativo de la aplicación de estos requisitos provenía del inciso primero del artículo 231 del CPACA. Sin embargo, contradictoriamente, en otro auto de la misma fecha, se adicionó un tercer requisito que no se encuentre en ese inciso y sin justificar su fundamento normativo: que de la ponderación de intereses se concluya que es más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla. De esta forma, dicha providencia afirmó lo siguiente:

«En **conclusión**, Sala Unitaria considera que, en este caso, el demandante no cumplió con la carga argumentativa y probatoria para concluir en la necesidad e inminencia de decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los artículos acusados, pues no se advierte de entrada: **(i)** la verosimilitud del derecho invocado o la llamada “*apariencia de buen derecho*” (*fumus boni iuris*) en la demanda incoada, que se traduciría en últimas, en las probabilidades de éxito de las pretensiones; **(ii)** con la demostración de la existencia de un riesgo por la demora en el trámite procesal hasta que se adopte una decisión definitiva (*periculum in mora*); y **(iii)** tampoco se vislumbra en el escrito la ponderación de intereses que conlleve a que sería más gravoso para el interés público y de los administrados, negar la medida cautelar que concederla, pues esta vista que las facultades ejercidas por el Ministerio de Transporte, fueron directamente asignadas por la Ley del Plan de Desarrollo 2014 – 2018 “*Todos por un nuevo país*”»¹⁷⁵ (Subrayado propio).

Luego, esta omisión argumentativa fue resuelta en el auto del 6 de septiembre de 2019 con fundamento en el numeral segundo del artículo 231 del CPACA, ya que la Sección Primera sostuvo que los tres requisitos son aplicables para todas las medidas cautelares, «incluida la suspensión provisional», porque «El numeral 3 *ibídem* [artículo 231 del CPACA] exige que el juez realice un juicio de **ponderación de intereses**, conforme al cual debe concluir que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla. Para esto el demandante tiene que haber aportado los documentos y justificaciones que permitan efectuar dicho análisis»¹⁷⁶. (Corchetes propio).

Finalmente, destacamos que en auto del 14 de junio de 2019 se indicó que el *fumus boni iuris* consiste en la verosimilitud o probabilidad de éxito de las pretensiones de la demanda, aspecto que debe ser verificado mediante la confrontación del acto acusado con las normas superiores invocadas como violada, que el *periculum in*

¹⁷³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (30, junio, 2016). Op. cit.

¹⁷⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (14, mayo, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2015-00369-00. Op. cit.

¹⁷⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (14, mayo, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2016-00189-00. Op. cit.

¹⁷⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (6, septiembre, 2019). Op. cit.

mora constituye el perjuicio causado a un derecho subjetivo por la demora en la adopción de la sentencia de fondo sobre el asunto, y que la ponderación de intereses trata de verificar si negar la medida resulta más gravoso para el interés general o para la comunidad que concederla.

2.4. Objeciones a la tesis del análisis limitado adoptado por la jurisprudencia sustentada en los requisitos tradicionalmente aplicados a las medidas cautelares: la postura expuesta no es acorde con el nuevo paradigma de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo porque interpreta las normas del CPACA de tal forma que es ineficaz en cuanto a la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva y que contraría el proceso de constitucionalización del Derecho Contencioso Administrativo.

A riesgo de ser repetitivos, se debe resaltar el esfuerzo teórico por limitar el estudio de legalidad del juez al momento de resolver la medida cautelar de suspensión provisional para impedir que incurra en prejuzgamiento. Pero esta tesis tampoco se adaptó correctamente a la Ley 1437 de 2011 por motivos que, en su mayoría, ya fueron expuestos en este capítulo.

En primer lugar, para dar aplicación al requisito de ponderación de intereses no basta con afirmar que son aplicables los requisitos del inciso segundo del artículo 231 del CPACA pues dicha norma expresamente excluye de su aplicación a la suspensión provisional con la expresión «En los demás casos». Conclusión que se refuerza en las modificaciones que recibió la norma durante su trámite legislativo¹⁷⁷.

En cuanto al *fumus boni iuris*, la jurisprudencia analizada solo indicó que se integra por la confrontación de las normas superiores con el acto acusado, pero no detalló el alcance del estudio de legalidad por parte del juez. Debido a lo anterior, en algunos casos, se limitó a realizar una simple comparación normativa y superficial indistinguible del estudio realizado en vigencia del CCA, incurriendo en el mismo error que la postura fundamentada en la oportunidad procesal.

Un ejemplo de esto es el auto del 21 de mayo de 2019, en el que la Sección Primera transcribió el acto acusado junto con las normas invocadas como vulneradas para simplemente concluir que «el Despacho no advierte en el texto demandado que vaya en contravía de lo dispuesto tanto en el artículo 2º constitucional como en los artículos 367 y 370 superiores, ni que se presente una invasión de la órbita del Legislador por parte del Ejecutivo al reglamentar el trámite que debe adelantar el peticionario o usuario de los servicios públicos ante la SSPD, cuando la empresa prestadora de los servicios de acueducto y alcantarillado manifieste la no disponibilidad inmediata del servicio»¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Cfr. Supra, capítulo primero, 3.2.

¹⁷⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (21, mayo, 2019). Op. cit.

No obstante, en otras ocasiones se realizó un estudio más profundo de la legalidad del acto acusado, como por ejemplo en el auto del 14 de mayo de 2019. En ese caso se solicitó la suspensión provisional de algunas disposiciones del Decreto 1076 de 2015¹⁷⁹ porque no se realizó la consulta previa. Pero la Sección Primera negó la medida cautelar debido a que, luego de realizar un análisis de la Sentencia C-839 de 2008, se concluyó que no era necesario realizar una consulta previa para compilar las normas ya vigentes¹⁸⁰.

De acuerdo con esto, a pesar de que la jurisprudencia trata de dar un contenido al requisito de la apariencia de buen derecho, no resulta suficiente afirmar que consiste en la simple confrontación del acto acusado con las normas superiores. Además, si bien es cierto que el *fumus boni iuris* supone verificar la legalidad del acto mediante el ejercicio de confrontación y del estudio de las pruebas por mandato del artículo 231 del CPACA, también lo es que en algunos casos ese estudio no puede limitarse a una comparación normativa para determinar si las pretensiones de la demanda son verosímilmente o probablemente exitosas, como por ejemplo, cuando se controvierte la validez de un acto proferido en ejercicio de una competencia discrecional, punto sobre el que se profundizará en el próximo capítulo.

Respecto del *periculum in mora*, la postura expuesta se limitó a señalar que consiste en el estado de peligro en que se pone al interesado durante el trámite judicial, requisito que parece exigirse, de forma contradictoria, en los procesos del contencioso objetivo en los que no se discuten intereses particulares. De esta forma, se agrava sin base legal las condiciones de procedencia de la protección cautelar en los procesos de control abstracto de legalidad, lo que supone también una limitación ilegítima del derecho a la tutela judicial efectiva en este tipo de procesos.

Esto se puede comprobar en el auto del 14 de junio de 2019 donde se niega la suspensión provisional en un proceso de simple nulidad parcial del Decreto 2677 de 2012, reglamentario del procedimiento de insolvencia de la persona natural no comerciante, entre otros motivos, porque no se acreditó el *periculum in mora* ya que «no está demostrada la urgencia de suspender los apartes de la norma enjuiciada, mientras se dicta una sentencia de fondo en cuanto a la legalidad de la norma acusada, para la persona natural no comerciante cuya monto total del capital adeudado supere los cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 smlmv)»¹⁸¹.

Por lo expuesto, la postura analizada no se compagina adecuadamente con las finalidades de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo debido a que da una interpretación de las normas del CPACA que, por un lado, es ineficaz en cuanto satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva

¹⁷⁹ Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

¹⁸⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (14, mayo, 2019). Op. cit.

¹⁸¹ Ibid.

y que, por el otro, contraría el proceso de constitucionalización del Derecho Contencioso Administrativo¹⁸².

3. Tesis del análisis ilimitado: la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo permite realizar un estudio de fondo y detallado antes de la expedición de la sentencia.

3.1. Jurisprudencia fundamentada en la derogatoria del requisito de la manifiesta ilegalidad: el juez no tiene ningún límite para resolver la medida cautelar de suspensión provisional por mandato legal.

En contraposición a las tesis antes expuestas, que abogan por limitar el estudio de legalidad por parte del juez al momento de resolver la medida cautelar de suspensión provisional, esta **tesis que denominamos ilimitada**, parte del supuesto general de que la derogatoria del requisito de la manifiesta ilegalidad permite que el juez realice un estudio de fondo de la validez del acto acusado.

En los términos de la Subsección A de la Sección Tercera en el auto del 3 de septiembre de 2014, a partir de la vigencia del CPACA, siempre que el juez encuentre vulneradas las normas superiores, «podrá hacer efectiva la tutela judicial mediante la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, sin necesidad de esperar hasta la finalización del proceso»¹⁸³.

Esta expresión permite resaltar la principal característica de esta tesis: mediante la providencia que resuelve la medida cautelar no se está garantizando simplemente el objeto del proceso o la efectividad de la sentencia mediante un estudio de verosimilitud o probabilidad de éxito de la demanda, sino que **se anticipa la decisión con un grado de certeza**.

En algunos casos resulta difícil identificar las providencias que pertenecen a esta postura debido a la ambivalencia de la jurisprudencia al abordar el estudio de la suspensión provisional, por lo que su reacción a la nueva realidad normativa no ha sido unívoca. Así las cosas, para comprobar que el estudio de legalidad realizado en el auto que resuelve la medida cautelar de suspensión provisional es idéntico al estudio realizado en la sentencia, en muchos casos es necesario comparar ambas providencias.

En el caso del auto del 3 de septiembre de 2014 proferido por la Subsección A de la Sección Tercera, se solicitó la suspensión provisional del Decreto 934 de 2913, reglamentario del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 que prohibía a las entidades territoriales establecer zonas del territorio permanente o temporalmente excluidas de la minería. Dicho auto suspendió provisionalmente el reglamento porque

¹⁸² Cfr. Supra, capítulo primero, 2.3.

¹⁸³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Auto (3, septiembre, 2014). Expediente 11001-03-26-000-2013-00162-99 (49150).

consideró que vulneraba la autonomía territorial ya que desconoció las competencias de los municipios respecto a la reglamentación de los usos del suelo, reconocida en el artículo 313 de la Constitución, como competencia de los concejos, y la Ley 388 de 1997, sobre los planes de ordenamiento territorial.

Ahora, el análisis realizado al momento de resolver la medida cautelar fue suficientemente profundo para que, en la sentencia del 2 de agosto de 2018, la Subsección A de la Sección Tercera señalara simplemente que «La Sala reitera las consideraciones expuestas en las providencias que soportaron la suspensión provisional del acto acusado en este proceso»¹⁸⁴, para luego limitarse a reconocer que, para el momento de la expedición del fallo, el reglamento acusado había decaído por una sentencia proferida por la Corte Constitucional:

«De la misma forma, además de que se impone declarar la nulidad del acto acusado por razón de la violación de la Constitución Política y de las normas legales relacionadas en los cargos de la demanda, es preciso reconocer que ha ocurrido el decaimiento del acto acusado, con fundamento en la sentencia C- 273 de 2016 de la Corte Constitucional, en cuanto declaró inexecutable el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, teniendo en cuenta la falta de competencia del legislador ordinario para expedir la citada norma legal, en los asuntos previstos en el artículo 288 de la Constitución Política (...)»¹⁸⁵.

En el auto del 13 de mayo de 2014, la Subsección B de la Sección Segunda acogió esta tesis al señalar que «Según lo previsto en el artículo 231 del CPACA, la suspensión provisional de los actos administrativos demandados procederá, i) por violación de las disposiciones invocadas en la demanda, o ii) en la solicitud que se realice en escrito separado. Luego entonces, la norma permite que la solicitud de suspensión provisional se sustente en el concepto de violación que se exprese en la demanda, sin que ello signifique, que la adopción de dicha medida se condicione por ello, a la ejecutoria del auto admisorio de la demanda»¹⁸⁶.

Se precisa que, en este caso, los cargos analizados en el auto de medidas cautelares no fueron los mismos que los estudiados en la sentencia que dieron lugar a declarar la nulidad de los actos acusados. En efecto, en el auto, se suspendió provisionalmente los efectos de los fallos disciplinarios proferidos por la Procuraduría General de la Nación que sancionaron disciplinariamente al ex alcalde de Bogotá Gustavo Petro por cometer una conducta ilícita a título de dolo sin que fuera demostrado suficientemente su voluntad de cometer la infracción, de tal manera que se vulneró su derecho al debido proceso administrativo por desconocimiento del principio de proporcionalidad de la sanción. Mientras que, en la sentencia proferida el 15 de noviembre de 2017 por la Sala Plena de lo

¹⁸⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Sentencia (2, agosto, 2018). Expediente 11001-03-26-000-2013-00162-99 (49150).

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. Auto (13, mayo, 2014). Expediente 11001-03-25-000-2014-00360-00 (1131-14).

Contencioso Administrativo, se declaró su nulidad porque concluyó que la Procuraduría no tenía competencia para proferir los actos acusados y porque la conducta sancionada fue atípica¹⁸⁷. No obstante, en ambos casos se estudiaron a profundidad cargos de nulidad que fueron propuestos por el demandante, de tal modo que se puede afirmar que las dos providencias realizaron un estudio de fondo de legalidad del acto administrativo.

En el auto del 27 de noviembre de 2014 proferido por la Sección Cuarta, se adoptó esta tesis en el entendido de que, con la derogatoria del requisito de la manifiesta ilegalidad, el análisis de la validez del acto acusado «no se circunscribe a la simple comparación normativa, puesto que si la norma no distinguió la entidad de la infracción, mal haría el intérprete en establecerla»¹⁸⁸. En este caso, tanto el auto que resolvió la medida cautelar como la sentencia que negó las pretensiones de la demanda del 2 de agosto de 2018¹⁸⁹ se fundamentaron en los mismos argumentos. Tanto así que, incluso, algunos párrafos de ambas providencias tienen el mismo contenido y la misma redacción.

Más recientemente, la Sección Cuarta incluso decidió excluir del litigio un punto por el simple hecho de haber sido resuelta en la suspensión provisional, a pesar de que el auto que resuelve las medidas cautelares no hace tránsito a cosa juzgada. En efecto, en el acta de la audiencia inicial celebrada el 9 de octubre de 2019, se indicó lo siguiente:

«Las definiciones de los decretos 1372 de 1992, declarada nula, y 1794 de 2013, objeto de controversia, no son idénticas, por lo que no puede aplicarse la misma conclusión que la sentencia del 23 de julio de 1993. Este punto ya fue resuelto en la suspensión provisional, por lo que se excluye de la fijación del litigio.

(...)

Teniendo en cuenta el punto que fue excluido de la fijación del litigio, se precisa la fijación del litigio en definir si el acto acusado excede la definición de servicios integrales de aseo y cafetería del artículo 462-1 del Estatuto Tributario»¹⁹⁰.

Para finalizar el análisis de esta postura, se destaca que, aunque ella pretende la mayor satisfacción posible de los derechos subjetivos en discusión, en ningún momento señala cómo se salvaguarda el derecho al debido proceso del demandado y cómo esto le permite anticipar la decisión de fondo sobre el asunto.

¹⁸⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia (15, noviembre, 2017). Expediente 11001-03-25-000-2014-00360-00 (1131-14).

¹⁸⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (27, noviembre, 2014). Expediente 11001-03-27-000-2014-00006-00 (20915).

¹⁸⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Sentencia (2, agosto, 2018). Expediente 11001-03-27-000-2014-00006-00 (20915).

¹⁹⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (9, octubre, 2019). Expediente 11001-03-27-000-2017-00030-00 (23254).

3.2. Objeciones a la tesis del análisis ilimitado adoptado por la jurisprudencia sustentada en el cambio normativo de la Ley 1437 de 2011: la postura expuesta no es acorde con el nuevo paradigma de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo porque permite que el juez incurra en prejuzgamiento y, así, desconoce el derecho al debido proceso del demandado.

El inconveniente de la postura jurisprudencial expuesta es que permite que el juez incurra en prejuzgamiento al momento de resolver la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, lo que claramente supone una inadecuada asimilación del cambio de paradigma que supuso la Ley 1437 de 2011 al desconocer el derecho al debido proceso del demandado.

En efecto, el artículo 229 del CPACA señala que todas las medidas cautelares, incluyendo la suspensión provisional, tienen como finalidad «proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia», no anticipar con grado de certeza la decisión que corresponde al fallo, por lo que es necesario determinar los límites al análisis de legalidad por parte del juez¹⁹¹.

Si bien es cierto que actualmente se reconoce a la suspensión provisional una finalidad particular de proteger derechos subjetivos, también lo es que esta situación no puede desconocer la tensión entre el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante y el debido proceso del demandado¹⁹², que debe ser resuelta satisfaciendo de la mayor manera posible ambos derechos fundamentales.

Así las cosas, **la ampliación de la efectividad de los derechos de los particulares, normalmente demandantes ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no puede suponer la anulación total de los derechos de la administración pública a la defensa y al debido proceso** porque se trata de una garantía constitucional aplicable a cualquier proceso judicial, y en favor a cualquiera de las partes.

Aunque el inciso segundo del artículo 229 del CPACA establece que «La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento», esto no supone una autorización al juez para incurrir en una conducta que contrariaría derechos reconocidos en la Constitución.

Una posición contraria es la de Enrique Arboleda, integrante la Comisión de Reforma al Código Contencioso Administrativo, que consideró que este inciso segundo «busca superar la tesis contenida en la jurisprudencia clásica sobre la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, según la cual al resolver la petición de la medida cautelar sólo se puede analizar si la violación legal es ostensible, pues un

¹⁹¹ Cfr. Supra, capítulo primero, 3.3. y 3.4.

¹⁹² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-490 (4, mayo, 2000). Op. cit.

examen detallado sobre la cuestión es el tema de la decisión de fondo, o sea de la sentencia. Se supone por tal jurisprudencia que efectuar un análisis de fondo en el auto que resuelva la petición de suspensión provisional conlleva un prejuzgamiento. Entonces, el mandato del segundo inciso del artículo 228 [sic] que se comenta pretende superar esta tesis, máxime que en la regulación sobre la suspensión provisional en el primer inciso del artículo 231 no aparece la exigencia de que la contradicción del acto acusado con la ley deba ser ostensible para que procesa esta medida»¹⁹³.

De forma similar, pero como detractor de la reforma legal, Carlos Betancur Jaramillo considera que «Se observa en este punto una desafortunada reforma que podrá traer graves consecuencias para la marcha de la administración porque el juez administrativo, en forma provisional o cautelar, podrá desconocer o ignorar la presunción de la legalidad del acto administrativo (art. 88 del código); y, aunque la ley diga lo contrario, podrá implicar prejuzgamiento al resolver la suspensión de éste, con la bendición del legislador, y basado simplemente en los argumentos de anulación propuestos por el demandante»¹⁹⁴.

Estas afirmaciones responden al espíritu del proyecto de ley que presentó la Comisión de Reforma que pretendía dar una gran amplitud al juez para resolver la medida cautelar de suspensión provisional. Sin embargo, la redacción final de la norma no permite acogerla, por cuanto que el inciso primero del artículo 231 del CPACA fue modificado por el Legislador a solicitud del Gobierno Nacional con el objetivo de limitar el alcance del estudio de legalidad por parte del juez al momento de resolver la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo¹⁹⁵.

Así las cosas, **no es acertado considerar que la Ley 1437 de 2011 autoriza al juez para incurrir en prejuzgamiento** de tal modo que, como lo hicieron las primeras dos tesis jurisprudenciales analizadas en este capítulo, **es necesario identificar los límites que la misma ley impone al estudio de legalidad por parte del juez antes de la expedición de la sentencia** porque la garantía constitucional del debido proceso, reconocida en el artículo 29 de la Constitución, así lo exige.

Angélica María Niño Osorio plantea una inquietud similar al considerar que, «si la imparcialidad podrá verse comprometida cuando existen funciones sucesivas de instrucción y luego de juzgamiento, la facultad que otorga el artículo 231 del CPACA, respecto a que permite a un mismo juez realice un juicio de legalidad previo del acto administrativo demandado en la decisión de la suspensión provisional, y posteriormente dicte sentencia, estaríamos frente a un juez que cuenta con funciones sucesivas de instrucción y luego de juzgamiento»¹⁹⁶.

¹⁹³ ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. Op. cit. p. 354.

¹⁹⁴ BETANCUR JARAMILLO. Op. cit. pp. 385-386.

¹⁹⁵ Cfr. Supra, capítulo primero, 3.2.

¹⁹⁶ NIÑO OSORIO, Angélica María. Imparcialidad y suspensión provisional de los actos administrativos. Tesis de maestría. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2018. p. 19.

En principio, esta crítica parece cierta, pero no tiene en cuenta que las medidas cautelares también persiguen un fin constitucionalmente válido como lo es la tutela judicial efectiva del interesado en su decreto¹⁹⁷. Por este motivo es que la Corte Constitucional reconoce como válido que el Legislador, en su libertad de configuración de los procesos judiciales, establezca medidas cautelares, advirtiendo que debe respetar determinados límites que se hacen más estrictos en cuanto mayor sea la injerencia de la medida en la afectación de los derechos fundamentales de la parte pasiva. Es por esto que las mayores restricciones constitucionales en esta materia operan en el proceso penal, donde puede privarse de la libertad al investigado en cumplimiento de una medida de aseguramiento¹⁹⁸.

Teniendo esto presente, en el proceso contencioso administrativo estas limitantes no se erigen en obstáculos infranqueables que impidan que el mismo juez que resuelve la medida cautelar sea el que profiere la sentencia, pues la injerencia en los derechos de la parte demandada, que usualmente es la administración pública, no resulta tan gravosa, en especial cuando el artículo 229 del CPACA no autoriza al juez para incurrir en prejuzgamiento, sino que le ordena «proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia».

De esta forma, como lo indicó Ugo Rocco, «Toda cognición sumaria y superficial importa, no la *certeza del derecho*, sino *la posibilidad o la probabilidad de la existencia del derecho*, valorada sobre la base de la afirmación por parte del pretendido titular de él y sobre los elementos indiciarios (...)»¹⁹⁹, lo que se traduce que en **la suspensión provisional no se requiere certeza de la ilegalidad sino probabilidad de su configuración.**

3.3. Jurisprudencia fundamentada en los requisitos tradicionalmente aplicados a las medidas cautelares: el análisis de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo únicamente corresponde a un juicio de legalidad basado en el criterio de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris*.

¹⁹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-490 (4, mayo, 2000). Op. cit.

¹⁹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-469 (21, agosto, 2006). Expediente: D-11214.

¹⁹⁹ ROCCO, Ugo. Tratado de derecho procesal civil. Traductor anónimo. Volumen V. Bogotá D.C.: Temis, 1982. p. 98.

Esta postura fue sostenida predominantemente por la Subsección A de la Sección Segunda en los autos del 21 de agosto²⁰⁰, 23 de agosto²⁰¹ y 6 de septiembre²⁰² de 2018; y del 23 de mayo²⁰³, 29 de julio²⁰⁴ y 18 de noviembre²⁰⁵ de 2019.

En un primer momento, indicó que a la medida cautelar de suspensión provisional sólo se le aplican los requisitos del inciso primero del artículo 231 del CPACA, por lo que no era obligatorio acudir a los criterios de *fumus boni iuris* y de *periculum in mora* previstos en el segundo inciso de dicha norma para las medidas cautelares positivas. No obstante, aclaró que «el juez podrá recurrir a los argumentos que sustentan las medidas cautelares positivas, si con ello quiere dar mayor solidez a su decisión de acceder a la cautela pedida, sin que ello fuere un requisito indispensable. En tal circunstancia, podrá apoyarse, además del análisis normativo y/o fáctico, en las razones de apariencia de buen derecho, daño derivado de la mora procesal y la ponderación de intereses»²⁰⁶.

Esta postura es modificada a partir del auto del 21 de agosto de 2018, donde se afirmó que el artículo 231 del CPACA impone al juez realizar un «análisis integral» de la legalidad del acto administrativo, «lo cual implica dilucidar, entre otros, los siguientes problemas hermenéuticos: (i) vigencia de las normas; (ii) examen de posibles juicios de constitucionalidad o de legalidad de las normas supuestamente infringidas; (iii) jerarquía normativa; (iv) posibles antinomias; (iv) ambigüedad normativa; (v) sentencias de unificación, doctrina probable, jurisprudencia sugestiva, etc.-; (vi) integración normativa; (vii) criterios y postulados de interpretación; (viii) jerarquía de los criterios y postulados de interpretación, etc»²⁰⁷.

Luego señala que el requisito de apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* al que se refieren los numerales 1 y 2 del inciso segundo del artículo 231 es un requisito más propicio para las medidas cautelares positivas, por lo que para la suspensión provisional resulta pertinente la noción inversa de «apariencia de ilegalidad» utilizada por la doctrina italiana.

²⁰⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (21, agosto, 2018). Expediente 11001-03-24-000-2017-00860-00 (4661-17).

²⁰¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (23, agosto, 2018). Expediente 11001-03-24-000-2017-00326-00 (1563-17).

²⁰² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (6, septiembre, 2018). Expediente 11001-03-24-000-2018-00368-00 (1392-18).

²⁰³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (23, mayo, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2014-02044-00 (3094-17).

²⁰⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (29, julio, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2018-01639-00 (5430-18).

²⁰⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (18, noviembre, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2019-00160-00 (1038-19).

²⁰⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (25, enero, 2018). Expediente 11001-03-24-000-2017-00433-00 (2079-17).

²⁰⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (21, agosto, 2018). Op. cit.

3.4. Objeciones a la tesis del análisis ilimitado adoptado por la jurisprudencia sustentada en los requisitos tradicionalmente aplicados a las medidas cautelares: la postura expuesta no es acorde con el nuevo paradigma de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo porque también incurre en un prejuzgamiento.

Esta postura jurisprudencial integra la tesis ilimitada en cuanto que considera que, a partir de la derogatoria del requisito de la manifiesta ilegalidad, es necesario realizar un análisis integral de la validez del acto administrativo.

Si bien es cierto que esta misma jurisprudencia señala que no debe determinarse la invalidez del acto con un grado de certeza, sino que basta una apariencia de ilegalidad, también lo es que el simple hecho de realizar un estudio integral de la validez del acto acusado sin imponer ningún límite al respecto.

Según Elcy Natalia Obando Sierra, «corresponderá a la jurisprudencia y a la doctrina, o mejor aún, al legislador, aceptar que si hay un pre-juzgamiento, porque inevitablemente se emite un juicio de legalidad, pero con la condición, que se realiza con lo que apenas se tiene en el proceso, y por ello **no es** la decisión definitiva; (...)»²⁰⁸. Esta crítica puede resultar especialmente válida para esta postura porque no aplica el requisito del *periculum in mora*, a pesar de que señala que la medida cautelar de suspensión provisional garantiza que «ante la imposibilidad de una respuesta definitiva en un plazo razonable, es pertinente una respuesta provisional en un tiempo justo»²⁰⁹.

Pero, aunque es claro el riesgo de incurrir en prejuzgamiento por no limitarse el estudio de legalidad, no es cierto que la única solución a este escollo es mediante una nueva reforma legislativa pues, como hemos reiterado a lo largo de este capítulo, **la Ley 1437 de 2011 contiene límites metodológicos al estudio de legalidad del juez al momento de resolver la medida cautelar de suspensión provisional** de los efectos del acto administrativo.

Lo dicho permite concluir que esta tesis no se ajusta satisfactoriamente al cambio de paradigma de la institución objeto de estudio en esta obra, motivo por el que no es de recibo en el ordenamiento jurídico colombiano.

Entonces, al no encontrarse una tesis jurisprudencial que asimile de forma satisfactoria el cambio de paradigma de la suspensión provisional, es necesario realizar una nueva lectura de la figura, labor que se realizará en el próximo capítulo.

²⁰⁸ OBANDO SIERRA. Op. Cit. p. 138.

²⁰⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (21, agosto, 2018). Op. cit.

Capítulo Tercero: RELECTURA DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO ACORDE CON SU NUEVO PARADIGMA

En el capítulo anterior se puso de presente la ambivalencia de la jurisprudencia en el estudio de la suspensión provisional en vigencia del CPACA y cómo esta situación impide la completa adopción del nuevo paradigma de la figura. En este capítulo, se expondrán cuáles son los límites metodológicos que establece la Ley 1437 de 2011 al estudio de esta medida cautelar y, así, realizar una nueva lectura de la figura que permita resolver de la mejor manera posible la tensión entre el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante y el derecho al debido proceso del demandado que subyace al decreto de esta (y de cualquier otra) medida cautelar.

Con este propósito, se determinarán, en primer lugar, cuáles son los requisitos legalmente aplicables a la suspensión provisional. Entonces se expondrá los motivos por los que los artículos 229 y 231 del CPACA son el fundamento normativo adecuado para aplicar los requisitos de la apariencia de buen derecho y de peligro en la mora a la suspensión provisional, las razones por los que no son aplicables los requisitos de la ponderación de intereses y de la caución, y como son aplicables los requisitos generales de toda medida cautelar de los artículos 229 y 230 *ibidem*.

En segundo lugar, se estudiará el contenido del *fumus boni iuris* en la suspensión provisional. Para estos efectos, se identificará la noción específica apariencia de buen derecho para esta medida cautelar. Luego, se delimitarán los límites metodológicos impuestos por la ley para verificar *prima facie* la legalidad del acto administrativo mediante el análisis de su contenido y la confrontación con las normas superiores invocadas en la solicitud o mediante el estudio de las pruebas allegadas por el interesado, de ser el caso; y, además, cuando se pretenda el restablecimiento de un derecho subjetivo, la existencia y la titularidad de este.

En tercer lugar, se delimitará el contenido del *periculum in mora* en la suspensión provisional como último límite metodológico impuesto al juez, para lo cual también será necesario dar una noción específica de este requisito. Luego, se determinará los medios dispuestos por la ley para comprobar el cumplimiento de este requisito según el medio de control ejercido, sea del contencioso objetivo o del contencioso subjetivo. Y finalmente se analizará si procede el levantamiento y la revocatoria de la medida cautelar por hechos ocurridos con posterioridad a su decreto.

1. Bosquejo de los requisitos de procedibilidad de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo: determinación de los requisitos que permiten adaptar la figura objeto de estudio a su nuevo paradigma.

1.1. Aplicación de los requisitos de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* y del peligro en la mora o *periculum in mora* a la medida cautelar de

suspensión provisional de los efectos del acto administrativo: fundamento normativo a partir de una interpretación sistemática de los artículos 229 y 231 del CPACA.

El desarrollo normativo de la suspensión provisional hasta el Decreto 01 de 1984 se centró en sus finalidades específicas (proteger el ordenamiento jurídico y satisfacer los derechos subjetivos)²¹⁰. Pero, a partir de la Ley 1437 de 2011, se resaltó su naturaleza de medida cautelar, lo que impone dar el mismo protagonismo a las finalidades generales de toda tutela cautelar en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previstas en el artículo 229 del CPACA, que son: garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia²¹¹.

La consolidación de la suspensión provisional como medida cautelar hace constitucionalmente necesario establecer los límites a su estudio, pues el juez debe adoptar una decisión razonable y proporcional a la tensión existente entre los derechos de las partes (tutela judicial efectiva y debido proceso)²¹², sin incurrir en un prejuzgamiento²¹³.

Para estos efectos, en principio, serían aplicables los requisitos que tradicionalmente se aplican a todas las medidas cautelares (aparición de buen derecho y de peligro en la mora). Pero esta conclusión no es obvia, porque **el inciso primero del artículo 231 del CPACA expresamente consagró requisitos especiales de procedibilidad para la medida cautelar objeto de estudio**, dentro de los cuales no se encuentran el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*. En consecuencia, se debe encontrar un fundamento normativo que sea suficiente y adecuado para explicar la aplicación de estos requisitos a la suspensión provisional, en especial cuando las diferentes propuestas jurisprudenciales sobre este punto, como se ha visto, resultan insatisfactorias²¹⁴.

Con este fin, es valioso analizar el auto del 7 de febrero de 2019, proferido por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado. En él se puso de presente que la suspensión provisional, en cuanto medida cautelar, no sólo debe aplicar los requisitos especiales del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, sino también los que denominó «requisitos generales de carácter material» de los artículos 229 y 230²¹⁵. Esto significa que las finalidades generales previstas en el artículo 229 del CPACA (garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia) también son requisitos de procedibilidad de la suspensión provisional, de tal forma que el criterio de especialidad del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 no es absoluto.

²¹⁰ Cfr. Supra, capítulo primero, 1.2., 1.3. y 1.4.

²¹¹ Cfr. Supra, capítulo primero, conclusiones.

²¹² Cfr. Supra, capítulo segundo, 1.2.

²¹³ Cfr. Supra, capítulo segundo, 2.2.

²¹⁴ Cfr. Supra, capítulo segundo, 1.4. y 2.4.

²¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. Auto (7, febrero, 2019), Op. cit.

Ahora, para encontrar el fundamento normativo del *periculum in mora*, debemos tener en cuenta que este requisito tradicionalmente se concibe como el riesgo de insatisfacción del derecho pretendido por el demandante a causa de la demora natural u ordinaria del proceso judicial²¹⁶. Tal es su importancia, que Piero Calamandrei lo consideró la razón de ser de las medidas cautelares porque es lo que permite diferenciar la providencia cautelar de la sentencia²¹⁷. En efecto, según este autor, la providencia cautelar solo verifica el peligro en que está el derecho en litigio, mientras que la sentencia analiza la existencia del derecho para dar fin al conflicto²¹⁸.

Siendo esto así, **cuando el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 establece que toda medida cautelar, incluyendo la suspensión provisional, tienen como requisitos asegurar provisionalmente el objeto del proceso y el cumplimiento de la sentencia, lo que está ordenando es** que se salvede al interesado y al proceso del riesgo por la demora del proceso judicial o, lo que es lo mismo, **que se cumpla con el requisito del peligro en la mora**. Entonces, el artículo 229 referido es el fundamento normativo para aplicar el requisito del peligro en la mora en la suspensión provisional en todo proceso en el que se pretenda la nulidad de un acto administrativo.

Se debe destacar que esta norma no se limita a la noción tradicional de peligro en la mora porque no se centra en el riesgo de insatisfacción del derecho del demandante, sino en la amenaza al «objeto del proceso» o a la «efectividad de la sentencia». Este punto resulta esencial porque la despersonalización u objetivización del requisito del *periculum in mora* es lo que permite su aplicación en los procesos del contencioso objetivo (por ejemplo, en la simple nulidad), pues en ellos no se discuten derechos subjetivos del demandante, sino que tienen por objeto la protección del ordenamiento jurídico y la salvaguarda de la cláusula de Estado de Derecho²¹⁹. Así las cosas, ante la ausencia de una regla especial en el artículo 231 del CPACA, el peligro en la mora en los procesos de simple nulidad se comprobará cuando la tardanza natural en la expedición de la sentencia impida el oportuno restablecimiento de la legalidad.

En el caso de los procesos del contencioso subjetivo (por ejemplo, la nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales, etc.) se discute la legalidad de un acto administrativo y la lesión a derechos subjetivos. Entonces, la comprobación del peligro en la mora en estos procesos es más cercana a la noción

²¹⁶ GARCÍA SARMIENTO, Eduardo y GARCÍA OLAYA, Jeannette. Op. Cit. pp. 20-21; y MARTÍNEZ BOTOS, Raúl. Op. cit. p. 52.

²¹⁷ CALAMANDREI Piero. Op. cit. pp. 40-42.

²¹⁸ Ibid. pp. 81-82.

²¹⁹ Sobre la relación entre el control judicial de la legalidad de los actos administrativos la eficacia del Estado de Derecho cfr. CHEVALLIER, Jacques. Op. cit. pp. 95-96; y ARIÑO ORTIZ, Gaspar. Principios de Derecho Público Económico: modelo de estado, gestión pública, regulación económica. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia y Fundación de Estudios de Regulación, 2003. pp. 88-91.

tradicional del requisito, pues se puede verificar el riesgo de insatisfacción de los derechos pretendidos por el demandante. Sin embargo, el artículo 231 del CPACA contiene una norma especial para su comprobación: la prueba al menos sumaria del perjuicio derivado del acto administrativo acusado. Esta diferencia entre la noción tradicional y la legal, aunque sutil, aliviana la carga de la prueba del demandante, punto sobre el cual se profundizará más adelante.

De otro lado, para hallar el fundamento normativo de la apariencia de buen derecho es necesario tener presentes dos puntos. El primero es su noción tradicional que, en términos generales, es la probabilidad, posibilidad o verosimilitud de éxito de las pretensiones de la demanda o de la existencia del derecho invocado²²⁰. Es decir, que constituye un estudio *prima facie* del objeto del litigio dirigido a determinar la potencialidad de éxito de las pretensiones de la demanda. El segundo es que, según el artículo 88 del CPACA, la suspensión provisional supone la enervación preliminar o *prima facie* de la presunción de legalidad de un acto administrativo porque impide su ejecución en el futuro, aunque no de forma definitiva, porque sólo opera hasta que «se resuelva definitivamente sobre su legalidad».

Estas dos ideas permiten concluir que **el requisito del *fumus boni iuris* en la suspensión provisional supone necesariamente un estudio *prima facie* de la legalidad del acto administrativo acusado**. Entonces, **en todo proceso en que se pretenda la nulidad de un acto administrativo, el fundamento normativo para aplicar el requisito de la apariencia de buen derecho será el inciso primero del artículo 231 del CPACA**, al señalar que la suspensión provisional «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», que no es más que un estudio limitado y preliminar de la legalidad del acto acusado.

En los procesos en los que, además de la nulidad de un acto administrativo, se pretende el restablecimiento del derecho o la indemnización de un daño antijurídico, el estudio limitado de legalidad no es suficiente para verificar la potencialidad de éxito de la demanda. En estos eventos debe tenerse en cuenta que el artículo 189 del CPACA establece que en este tipo de procesos solo se beneficia de la sentencia quien acredite que fue lesionado de un derecho de su titularidad. Y, puesto que el artículo 229 *ibidem* señala que las medidas cautelares tienen por objeto garantizar la efectividad de la sentencia, para que proceda la suspensión provisional en los procesos del contencioso subjetivo es necesario acreditar también que el derecho lesionado existe y que es de titularidad del interesado.

²²⁰ CALAMANDREI, Piero. Op. cit. p. 77; ROCCO, Ugo. Op. cit. p. 98; GARCÍA SARMIENTO, Eduardo y GARCÍA OLAYA, Jeannette. Op cit. p. 19-20; y ROJAS GONZÁLEZ, Germán Eduardo. Esencia y trámite de la función cautelar. Bogotá D.C.: Librería Doctrina y Ley, 1996. p. 12-13.

Esta conclusión se refuerza en el segundo requisito del artículo 231 del CPACA, consistente en la prueba al menos sumaria del perjuicio, que sólo tiene coherencia si también se demuestra la existencia del derecho lesionado y su titularidad. De lo contrario, se podría dar el absurdo en el que se decreta la medida cautelar en favor de un demandante que no puede beneficiarse de los efectos de la sentencia por no ser el titular del derecho o que se decreta la medida cautelar a pesar de que el derecho que se dice lesionado no existe. De esta forma, **el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 también fundamenta normativamente la aplicación del requisito de la apariencia de buen derecho para los procesos del contencioso subjetivo en lo que respecta a la potencialidad de éxito de la pretensión de restablecimiento del derecho o de indemnización del daño antijurídico.**

Como se puede anticipar de la exposición normativa realizada, **la configuración de los requisitos de la apariencia de buen derecho y del peligro en la mora varía dependiendo del medio de control ejercido²²¹ y de los criterios normativos fijados por el Legislador.** Debido a lo anterior, en los próximos acápites de este capítulo se profundizará sobre la noción y alcance de estos requisitos. Por ahora, basta con resaltar que la lectura sistemática del artículo 229 y del inciso primero del artículo 231 del CPACA son un sustento normativo suficiente y adecuado para aplicar los requisitos del *fumus boni iuris* y de *periculum in mora* a la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo. Esto resulta primordial para comprender y acotar adecuadamente la metodología que debe implementar el juez para decidir la solicitud de suspensión provisional.

1.2. Imposibilidad jurídica de aplicar la ponderación de intereses como tercer requisito de procedibilidad de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo: la ponderación de los diferentes intereses en conflicto hace parte de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* como mecanismo de control sobre el ejercicio de competencias discrecionales.

Parte de la jurisprudencia que aboga por aplicar los requisitos de la apariencia de buen derecho y de peligro en la mora, también propone utilizar el requisito de la ponderación de intereses en los términos previstos en el inciso segundo del artículo 231 del CPACA²²². Esta postura es también respaldada por parte de la doctrina. Por ejemplo, Jaime Orlando Santofimio Gamboa afirma, con base en esa misma norma, que «además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir del *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*, debe proceder a un estudio de ponderación y sus subprincipios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad *stricto sensu*, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad»²²³. Sin embargo, esta

²²¹ CASTAÑO PARRA, Daniel. La protección cautelar en el proceso de lo contencioso administrativo: hacia un modelo de justicia provisional. En: Revista Digital de Derecho Administrativo [en línea]. 2010, julio-diciembre, nro. 4. p. 296.

²²² Cfr. Supra, capítulo segundo, 1.3. y 2.3.

²²³ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Op. cit. p. 916-917.

postura no es aceptable ya que el mismo inciso segundo del artículo 231 excluye expresamente este requisito de procedibilidad al momento de resolver la solicitud de suspensión provisional²²⁴.

Elcy Natalia Obando Sierra, consciente de la expresa prohibición de aplicar la ponderación de intereses en la suspensión provisional, considera necesaria una nueva reforma legal que incluya este requisito para evitar que el juez incurra en prejuzgamiento. Para ella, sólo de esta manera se puede «establecer las ventajas de decretar la medida para los derechos del demandante y para el interés general»²²⁵.

Pero esta reforma no parece útil en realidad. Debe tenerse en cuenta que quienes proponen este tercer requisito de procedibilidad parten de confrontar, por un lado, los intereses particulares del demandante y, por el otro, el interés general inherente al acto administrativo acusado. Pero esta postura desconocería que el objeto de los procesos del contencioso objetivo es la protección de la legalidad, que es un interés general²²⁶ que debe ser atendido por el acto acusado²²⁷, por lo que no posible identificar los intereses subjetivos del demandante. Además, en los procesos en los que se pretenda el restablecimiento de un derecho, aunque se discuten derechos subjetivos, la suspensión provisional no pierde su finalidad de proteger el ordenamiento jurídico²²⁸, por lo que es imposible jurídicamente separar los intereses subjetivos del demandante del interés general de proteger la legalidad, en cuanto herramienta que salvaguarda el Estado de Derecho.

Además, debe tenerse en cuenta que la ponderación es un modelo metodológico para la aplicación de las normas que se estructuran como principios y cuyo objetivo es determinar el carácter excesivo de determinada medida²²⁹. Así las cosas, la ponderación no podría operar cuando se solicite la suspensión provisional por la violación de una norma superior con estructura de tipo regla. En concordancia con esto, el artículo 44 del CPACA establece que las decisiones administrativas en ejercicio de competencias discrecionales deben ser adecuadas a los fines de la norma que la autoriza y ser proporcionales a los hechos en que se sustenta, norma

²²⁴ Cfr. Supra, capítulo segundo, 2.4.

²²⁵ OBANDO SIERRA, Elcy Natalia. Op. cit. p. 138.

²²⁶ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo general y colombiano. 20ª ed. Tomo II. Bogotá D.C.: Temis, 2017. p. 528.

²²⁷ De forma similar Juan Carlos Esguerra Portocarrero, aún en vigencia del CCA, sostuvo que la suspensión provisional es una herramienta valiosa de protección de las garantías ciudadanas y afirmó que, «como parece, el legislador colombiano considera en la perenne batalla contra la arbitrariedad siempre es primero la causa del interés general vinculado a la preservación de la integridad del ordenamiento jurídico, esa y no otra es la razón principal que a su juicio justifica que para defenderla haya de pasarse a veces sobre las prerrogativas públicas de 'ejecutoriedad' automática y de presunción de legalidad de los actos administrativos» Cfr. ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos. La protección constitucional del ciudadano. Bogotá D.C.: Legis, 2004. p. 476-477.

²²⁸ Cfr. Supra, capítulo primero, 3.3. y 3.4.

²²⁹ LÓPEZ STERUP, Henrik. Ponderación y sus límites: algunas consideraciones sistemáticas. En: La ponderación en el Derecho. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2008. p. 209.

que no solo constituye un mandato para la administración, sino también una herramienta de control judicial del acto administrativo²³⁰.

Así las cosas, **la ponderación de intereses no es un tercer requisito de procedibilidad de la medida cautelar de suspensión provisional, sino que constituye uno de los parámetros previstos en la ley para ejercer un eficaz control judicial de las decisiones administrativas discrecionales**, por lo que en realidad integra al análisis del requisito del *fumus boni iuris* en cuanto mecanismo que permite analizar la legalidad del acto acusado, aunque sometida a los límites impuestos por el Legislador, punto sobre el que se profundizará más adelante.

1.3. Prohibición legal de imponer caución como requisito de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo: requisito expresamente excluido en atención a las finalidades específicas de esta figura.

La doctrina no es unánime en considerar la caución un requisito formal²³¹ o material de las medidas cautelares²³². Independientemente de la postura asumida, lo cierto es que se la caución es un requisito importante al impedir el abuso del derecho por parte del demandante y al salvaguardar al demandado de las lesiones que pueda ocasionarle ilegítimamente la decisión judicial, restableciendo el eventual resquebrajamiento del principio de igualdad entre las partes. Pese a lo anterior, el artículo 232 del CPACA expresamente excluye la aplicación de este requisito para (i) la suspensión provisional, (ii) la acción popular y (iii) la acción de tutela.

Como lo señaló Enrique Arboleda, la exclusión de este requisito tiene sustento respecto del contencioso objetivo en que puede ser ejercido por cualquier persona para proteger el ordenamiento jurídico, por lo que la imposición de la caución como requisito contrariaría el principio de participación democrática²³³.

Respecto del contencioso subjetivo, el mismo autor señala que la explicación de la exclusión es que la suspensión provisional «es la medida cautelar por antonomasia en lo contencioso administrativo, y tradicionalmente no se ha exigido por la legislación anterior»²³⁴. A este argumento se puede adicionar que el requisito de la caución no debe generalizarse para todas las medidas cautelares porque puede hacer

²³⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia (12, noviembre, 2013). Expediente: 68001-23-31-000-1996-02081-01 (17009).

²³¹ ARIAS GARCÍA, Fernando. Derecho Procesal Administrativo. 2ª ed. Bogotá D.C.: Editorial Ibáñez, 2015. p. 667; y ALVARADO VELLOSO, Adolfo. La cautela procesal y los anticipos jurisdiccionales. Buenos Aires (Argentina): Astrea, 2015. pp. 40-48.

²³² MARTINEZ BOTOS, Raúl. Op. cit. pp. 55-56 y CHIOVENDA, Giuseppe. Instituciones de Derecho Procesal Civil. 2ª ed. Traducido por Gómez Orbaneja. Madrid (España): Editorial Revista de Derecho Privado, 1948. p. 282.

²³³ ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. Op. cit. p. 364.

²³⁴ Ibidem. 364 p.

imposible su práctica en la realidad²³⁵. En el caso de la suspensión provisional, aunque se pretenda el restablecimiento de un derecho subjetivo, la medida cautelar tiene la finalidad de proteger el ordenamiento jurídico, que es un interés general, por lo que resultaría desproporcionado y contrario a su naturaleza la exigencia de una caución, especialmente en el marco de una relación jurídica asimétrica como la que resulta de la adopción de un acto administrativo; más aún cuando se cuenta con buenas razones (*fumus boni iure*) para sospechar de la legalidad de dicho acto.

1.4. Requisitos generales para todas las medidas cautelares derivados de los artículos 229 y 230 del CPACA: efectos de su aplicación para decidir sobre la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.

Como se indicó anteriormente²³⁶, los artículos 229 y 230 del CPACA establecen requisitos generales para todas las medidas cautelares, incluyendo la suspensión provisional.

El artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 dispone que debe existir una relación directa y necesaria entre la medida cautelar y las pretensiones de la demanda²³⁷, de lo que se derivan dos criterios de carácter procesal que deben ser verificados al resolver una solicitud de suspensión provisional. Estos son: **i) que la solicitud de parte recaiga sobre un acto administrativo susceptible de control judicial y ii) que la demanda pretenda la nulidad de dicho acto.**

El primer criterio surge no sólo de la aplicación de este artículo, sino también de la finalidad histórica de la suspensión provisional de proteger la legalidad transgredida por un acto administrativo, lo que explica que se haya exigido su cumplimiento en vigencia del CCA. Un ejemplo de esto es el auto del 24 de julio de 1992, en el que la Sección Quinta negó la suspensión de las credenciales expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil de algunos cargos de elección popular en el Municipio de Palmar de Varela, pues dichos documentos no son actos administrativos susceptibles de control judicial²³⁸.

El segundo criterio, consistente en la congruencia entre el acto que se solicita suspender y se pretende anular, ha sido exigido por la jurisprudencia tanto en vigencia del CCA²³⁹ como del CPACA²⁴⁰. No obstante, se puede identificar una

²³⁵ FLÓREZ GACHARNÁ, Jorge. Los actos procesales de cautela en el proceso judicial dentro del estado social de derecho. Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. 2009, nro. 35. p. 71.

²³⁶ Cfr. Supra, capítulo tercero, 1.1.

²³⁷ Cfr. Supra, capítulo primero, 3.3.

²³⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Auto (24, julio, 1992). Expediente: 0763.

²³⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (31, octubre, 2013). Expediente: 25000-23-24-000-2012-00803-01.

²⁴⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (12, enero, 2016). Expediente: 11001-03-27-000-2015-00044-00 (21848). En ese caso, el Consejo de Estado señaló

postura contraria en el auto del 6 de febrero de 2019 proferido por la Sala Veintiuno Especial de Decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. En él se indicó que la suspensión provisional procede respecto en la acción de pérdida de investidura porque el artículo 21 de la Ley 1881 de 2018 remite a la Ley 1437 de 2011 en todos los aspectos no regulados, entre los que se encuentran las medidas cautelares²⁴¹. Pero esta postura no expone ningún argumento para considerar cumplido el requisito del artículo 230 del CPACA. Por el contrario, se puede llegar a la conclusión contraria porque en los procesos de pérdida de investidura no se pretende la nulidad de un acto administrativo, pues su objeto no es el control de legalidad de una decisión de la administración, sino el ejercicio del control político por parte de los ciudadanos hacia sus dirigentes²⁴² con carácter sancionatorio²⁴³.

De otro lado, el artículo 229 del CPACA exige que la medida cautelar asegure la efectividad de la sentencia. De esta norma se deriva que, **para que proceda la suspensión provisional, el proceso debe cumplir con todas las condiciones necesarias para que se profiera una sentencia de mérito**. De lo contrario, la medida cautelar carecería de objeto porque no había sentencia cuya eficacia deba ser garantizada. En consecuencia, **el juez está habilitado para negar la solicitud de suspensión provisional si encuentra claramente probado el incumplimiento de los presupuestos procesales previstos en el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 o si resulta evidente que se configura alguna de las excepciones previas del artículo 100 del CGP y de las excepciones mixtas del artículo 180 del CPACA**.

Así ocurrió, por ejemplo, en el auto del 30 de julio de 2014 proferido por la Sección Quinta, en el que se rechazó por extemporáneas las solicitudes de suspensión provisional que son presentadas con posterioridad al vencimiento del término de caducidad de la acción²⁴⁴.

Francisco Ramos Romeu considera que este tipo de problemas procesales pueden tener una sustantividad propia para las medidas cautelares porque su estudio impide que se acceda erróneamente a una solicitud a pesar de que en el proceso no se vaya a resolver de fondo el litigio, es decir que garantizan la consonancia y

expresamente que «No se ignora que en materia de medidas cautelares el juez de legalidad goza de mayor discrecionalidad. Pero, en todo caso, al determinar la procedencia y mérito de las mismas no puede *'desbordar'* las pretensiones, pues ellas conforman el objeto del proceso» (cursiva del original).

²⁴¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA VEINTIUNO ESPECIAL DE DECISIÓN. Auto (6, febrero, 2019). Expediente: 11001-03-15-000-2018-04505-00(A).

²⁴² CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia (28, marzo, 2017) Expediente: 11001-03-15-000-2015-00111-00 (PI); y CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-501 (6, agosto, 2015). Expediente: T-3756821.

²⁴³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-1159 (4, diciembre, 2003). Expediente: T-603030; y CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA PRIMERA ESPECIAL DE DECISIÓN. Sentencia (4, octubre, 2018) Expediente: 11001-03-15-000-2018-02151-00 (PI).

²⁴⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Auto (30, julio, 2014) Expediente: 11001-03-28-000-2014-00083-00.

congruencia de la decisión judicial²⁴⁵. Empero, aceptar de forma rígida esta postura puede hacer impracticable la tutela cautelar y vaciar de contenido las etapas procesales que la ley expresamente dispuso para sanear el proceso, como por ejemplo lo es la decisión sobre excepciones en la audiencia inicial. Podría llegar a suponer un examen de la legalidad del proceso de tal grado de exhaustividad que resultaría contrario a las exigencias de celeridad propias de esta fase procesal.

Debido a lo anterior, se insiste en que el artículo 229 del CPACA debe interpretarse como una autorización para que el juez niegue la medida cautelar si observa que se incumplen los presupuestos para proferir una sentencia de mérito, pero no constituye una obligación de realizar un estudio detallado, pues esta no es la finalidad de esta etapa procesal.

2. Vicisitudes del requisito de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* en la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo: determinación de los límites metodológicos del juez para analizar la legalidad del acto administrativo acusado y, cuando proceda, de la existencia y titularidad del derecho subjetivo.

2.1. Indeterminación doctrinal de los límites del juez para resolver la medida cautelar y para tener por probado el requisito de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris*: necesidad de acudir a un criterio legal para determinar los límites metodológicos del juez para analizar la legalidad del acto administrativo acusado y, cuando proceda, de la existencia y titularidad del derecho subjetivo.

La posición mayoritaria de la doctrina coincide en que debe diferenciarse el estudio realizado en la sentencia, que versa sobre el fondo del litigio, del realizado al momento de resolver la medida cautelar, que es sólo inicial o *prima facie*²⁴⁶. Sin embargo, no existe un consenso de cuáles son los límites del conocimiento del litigio por parte del juez al momento de resolver la medida cautelar. Para demostrar esta afirmación basta con ver algunas definiciones doctrinales de *fumus boni iuris*.

En la doctrina clásica, Piero Calamandrei afirmó que la apariencia de buen derecho consiste en «un juicio de probabilidades y de verosimilitud» de la existencia de un derecho. Juicio que consiste en una simple hipótesis que no tiene grado de certeza

²⁴⁵ RAMOS ROMEU, Francisco. Los presupuestos procesales y la tutela cautelar. En: Justicia: Revista de Derecho Procesal [en línea]. 2006, nro. 1-2. pp. 191-192.

²⁴⁶ La postura minoritaria señala que es imposible realizar un juicio cualitativamente diferente al momento de resolver la medida cautelar de la decisión de fondo, por lo que la única diferencia entre uno y otro momento es la práctica de una previa etapa contradictoria. Así las cosas, en ausencia de suficientes elementos de juicio debe decirse que la decisión es una simple apariencia, pero con las pruebas requeridas y su contradicción se otorga a la decisión el grado de certeza. Cfr. SERRA DOMINGUEZ, Manuel y RAMOS MÉNDEZ, Francisco. Teoría general de las medidas cautelares. Citado por ÁNGELES JOVÉ, María. Medidas Cautelares Innominadas en el Proceso Civil. Barcelona (España): Bosch Editores, 1995. p. 32.

y que será confirmada o desvirtuada por la decisión definitiva sobre el litigio, pero no indicó cuál es el límite del juez para formular dicha hipótesis²⁴⁷.

Ugo Rocco indicó que la apariencia de buen derecho es «la posibilidad o la probabilidad»²⁴⁸ de la existencia del derecho invocado por el interesado. Precisó que no se trata de una probabilidad estadística, sino una valoración subjetiva y discrecional del juez «sobre la apariencia de que existen intereses, tutelados por el derecho, totalmente sumaria y superficial»²⁴⁹. Entonces, al ser una valoración subjetiva, no existe ningún límite al estudio de la medida cautelar.

Más recientemente, Germán Eduardo Rojas González señaló que el interesado en la medida cautelar debe demostrar la verosimilitud del derecho y la probabilidad de que sea vulnerado de tal manera que dé al juez un grado de «precerteza»²⁵⁰. Pero no expuso en qué consiste la precerteza ni cuál es su alcance. Y Ramiro Bejarano Guzmán consideró que la apariencia de buen derecho es un juicio «preliminar de verosimilitud» sobre la probable prosperidad o éxito de la causa que, por ser *prima facie*, no implica prejuzgamiento²⁵¹, pero de nuevo no precisó cuál es el límite al estudio por el juez.

La falta de consenso sobre los límites al conocimiento del juez para decidir sobre la medida cautelar da lugar a que algunos doctrinantes critiquen la aplicación del requisito del *fumus boni iuris* en diferentes grados. Algunos consideran que cuando no sea fácil percibir la apariencia de buen derecho, como cuando no existe una línea jurisprudencial pacífica, el único límite real del juez será un análisis estricto del *periculum in mora*²⁵², vaciando de contenido a la apariencia de buen derecho. Otros afirman que la decisión sobre el *fumus boni iuris* siempre es subjetiva, por lo que su aplicación amenaza constantemente el derecho al debido proceso del demandado²⁵³.

Jordi Nieva Fenoll, consciente de las dificultades expuestas, considera que el Legislador debe establecer las pautas para que el juez estudie las medidas cautelares, procurando exigir mayor o menor intensidad en el análisis según el grado de afectación de los derechos del demandado. De lo contrario, la decisión judicial puede ser influenciada por los prejuicios y los sesgos cognitivos que

²⁴⁷ CALAMANDREI, Piero. Op. cit. p. 77-78.

²⁴⁸ ROCCO, Ugo. Op. cit. p. 98.

²⁴⁹ Ibid. P. 99.

²⁵⁰ ROJAS GONZÁLEZ, Germán Eduardo. Op. cit. p. 12-13.

²⁵¹ BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. Procesos declarativos, arbitrales y ejecutivos. 6ª ed. Bogotá D.C.: Temis, 2016. p. 242. Citado por TORREGROSA REBOLEDO, Gregory. Algunas reflexiones sobre la apariencia de buen derecho y la prueba sumaria en las medidas cautelares innominadas previas inaudita parte en el código general del proceso. En: El Proceso Civil a Partir del Código General del Proceso. 2ª ed. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes, 2017. P. 727.

²⁵² GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael. Apariencia de buen derecho y suspensión en vía contenciosa de actos de carácter tributario. En: La protección jurídica del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez. Tomo II. Madrid (España): Civitas, 1993. pp. 1167 a 1168.

²⁵³ ALVARADO VELLOSO, Adolfo. Op. cit. p.52.

cualquier ser humano puede tener al momento de restringir los derechos del demandado con un simple estudio preliminar²⁵⁴.

Al establecer pautas o guías, el Legislador no estaría limitando materialmente el conocimiento del litigio por parte del juez, que en la práctica resulta casi imposible hacerlo. Lo que hace la ley, en contraste con una regulación materialmente densa, exhaustiva o detallada del supuesto de hecho que se debe verificar para el decreto de la suspensión provisional, es establecer límites metodológicos al indicar cuales son los pasos que debe adelantar para verificar la potencialidad de éxito de las pretensiones de la demanda, pasos a los cuales no está sometido al momento de proferir la sentencia de mérito.

Esta es la postura adoptada en Colombia respecto de la suspensión provisional porque la decisión sobre esta medida cautelar siempre atiende a criterios metodológicos fijados en una norma jurídica. Así ocurrió desde la Constitución de 1886, que exigió que la suspensión provisional se utilizara para «evitar un grave perjuicio», hasta el CCA, donde el criterio principal era la «manifiesta violación de una norma superior»²⁵⁵.

Actualmente se conserva esta tendencia con los requisitos de procedibilidad exigidos por los artículos 229 y 231 del CPACA. En efecto, de la lectura del artículo 231 se evidencian dos límites metodológicos al estudio *prima facie* de la legalidad del acto administrativo, que son, por un lado, el análisis del acto acusado y su confrontación con las normas superiores invocadas por el demandante, y por el otro, de ser el caso, el estudio de las pruebas aportadas con la solicitud. Además, para los procesos en que se pretenda el restablecimiento de un derecho, también se debe verificar la existencia y titularidad del derecho que se dice lesionado, pues solo así se puede verificar si la solicitud de medida cautelar puede garantizar la efectividad de la sentencia, como lo exige el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011. De ahí que estas normas sean el fundamento normativo para aplicar el *fumus boni iuris* a la medida cautelar de suspensión provisional²⁵⁶.

Con base en lo expuesto, aunque esta obra no tiene por objeto dar una definición general de la idea de apariencia de buen derecho, se puede formular una noción específica y limitada de este requisito para la medida cautelar de suspensión provisional. Para estos efectos debemos recapitular tres cosas: i) el *fumus boni iuris* consiste en la comprobación de la potencialidad de éxito de las pretensiones de la demanda, sin que esta labor constituya un prejuizgamiento²⁵⁷; ii) en todos los casos, esa comprobación constituirá en un estudio *prima facie* de legalidad (artículo 88 del

²⁵⁴ NIEVA FENOLL, Jordi. El elemento psicológico en la adopción de las medidas cautelares. En: Congreso Internacional de Derecho Procesal IX (2-3, julio, 2013, Cúcuta, Colombia). Memorias: Cúcuta (Colombia): 2013. p. 119.

²⁵⁵ Cfr. Supra, capítulo primero.

²⁵⁶ Cfr. Supra, capítulo tercero, 1.1.

²⁵⁷ Cfr. Supra, capítulo segundo, 1.2. y 2.2.

CPACA) y, cuando se pretenda el restablecimiento del derecho, en la existencia y titularidad del derecho subjetivo que se pretende proteger (artículo 189 del CPACA)²⁵⁸; y iii) el juez debe atender los límites metodológicos fijados por el Legislador en los artículos 229 y 2231 de la Ley 1437 de 2011.

En este orden de ideas, **el requisito de apariencia de buen derecho o de *fumus boni iuris* en la suspensión provisional consiste en el comprobar *prima facie* la legalidad del acto administrativo mediante el análisis de su contenido y la confrontación con las normas superiores invocadas en la solicitud o mediante el estudio de las pruebas allegadas por el interesado, de ser el caso; y, además, cuando se pretenda el restablecimiento de un derecho subjetivo, la existencia y la titularidad de este**, de acuerdo con los criterios normativos previstos en los artículos 229 y 231 del CPACA.

Hasta este punto solo se han enunciado los límites metodológicos que limitan el estudio del juez al momento de decidir la solicitud de suspensión provisional, por lo que profundizaremos su estudio a continuación.

2.2. Desarrollo del primer límite metodológico del juez para verificar el cumplimiento del requisito de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* en la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo: el análisis del contenido del acto administrativo acusado y de su confrontación con las normas superiores invocadas por el interesado.

El artículo 231 del CPACA establece que la suspensión provisional procede, en todos los casos, cuando el acto acusado viole las normas superiores invocadas por el interesado. Pero, para comprobar este requisito, dispuso dos métodos: i) el análisis del acto acusado y su confrontación con las normas invocadas como vulneradas y ii) el estudio de las pruebas allegadas por el interesado. Comoquiera que cada uno de estos métodos tiene sus propias particularidades, este acápite centrará el estudio sobre el primero de ellos.

En primer lugar, se destaca que **el primer método de estudio de legalidad en la suspensión provisional requiere de la aplicación estricta del principio de justicia rogada**, ya que el artículo 231 establece que únicamente se analizarán las «disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado».

La Corte Constitucional²⁵⁹, en criterio seguido luego por el Consejo de Estado²⁶⁰, señaló que este principio no es absoluto al momento de proferir sentencia, porque

²⁵⁸ Cfr. Supra, capítulo tercero, 1.1.

²⁵⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 (7, abril, 1997). Expediente: D-2172; y CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-061 (7, junio, 2018). Expediente: T-6466259.

²⁶⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia de Unificación SUJ-010-S2 (12, abril, 2018). Expediente: 81001-23-33-000-2014-00012-01 (1321-

el principio de supremacía constitucional obliga al juez a declarar la nulidad de los actos acusados cuando constate la violación de un derecho fundamental o la contradicción de una norma constitucional, a pesar de que no haya sido alegada por el demandante.

Pero estas excepciones no pueden operar al momento de resolver las solicitudes de medidas cautelares, debido a que su estudio no versa sobre el fondo del litigio, sino que se trata de una simple constatación de la potencialidad de éxito de la pretensión de nulidad. Esta interpretación no desconoce la supremacía constitucional, porque nada impide que el interesado alegue la violación de una norma de la Constitución o que proponga la excepción de inconstitucionalidad en su solicitud de suspensión provisional. Y, en caso de que esto no ocurra, tampoco impide que el juez lo haga de oficio al momento de proferir sentencia, pues en esa ocasión está resolviendo de fondo el litigio²⁶¹.

En segundo lugar, el artículo 231 del CPACA indica que el estudio *prima facie* de legalidad consiste en un «análisis» del acto acusado y su «confrontación» con las normas superiores, por lo que es necesario decantar el sentido de estas expresiones.

Parte de la jurisprudencia considera que la «confrontación» consiste en una «comparación normativa»²⁶². Pero esta postura no es compatible con el nuevo paradigma de la suspensión provisional porque revive el requisito derogado de la manifiesta ilegalidad²⁶³. Además, esta línea jurisprudencial no tiene en cuenta que la ley permite analizar el acto acusado, entendiendo por «análisis» la separación de las partes de algo para conocer su composición o el estudio detallado de algo, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española²⁶⁴. Así las cosas, la ley autorizó el estudio del contenido de la decisión administrativa sin limitarse a su literalidad, por lo que el juez, al decidir sobre la suspensión provisional, puede constatar la veracidad de la motivación del acto o la desviación de poder por parte del funcionario que lo expidió, aspectos cuyo conocimiento estaba vedado por el requisito de la manifiesta ilegalidad.

15); y CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA Sentencia (29, agosto, 2019). Expediente: 25000-23-27-000-2012-00366-02 (22281).

²⁶¹ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (3, diciembre, 2018). Expediente: 25000-23-41-2015-02449-00. Dicha providencia constituye un ejemplo de la aplicación estricta del principio de justicia rogada porque negó el estudio de una norma superior e invocada como vulnerada en el concepto de la violación de la demanda debido a que el interesado no la invocó en el escrito separado en el que formuló la solicitud de suspensión provisional, a pesar de que el artículo 231 del CPACA autoriza a proponer la violación en cualquiera de los dos documentos.

²⁶² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (15, marzo, 2013). Op. cit.

²⁶³ Cfr. Supra, capítulo segundo, 2.1. y 2.2.

²⁶⁴ Ante la ausencia de una definición expresa de «analizar», debe entenderse en su sentido natural y obvio, según lo indica el artículo 28 del Código Civil.

De lo anterior, se concluye que **la expresión «análisis del acto demandado» es la materialización normativa del nuevo paradigma de la suspensión provisional porque la Ley 1437 de 2011 no solo se derogó el requisito de la manifiesta ilegalidad, que imponía el estudio de la literalidad del acto acusado, sino que habilitó expresamente al juez para realizar un análisis integral de su contenido.** Esto no significa que la comparación normativa no sea un método de estudio de legalidad útil cuando se alega la violación de una competencia reglada de forma exhaustiva²⁶⁵ por las normas superiores²⁶⁶. Sin embargo, resultaría inadmisibles considerarla el límite metodológico impuesto al juez por el artículo 231 del CPACA, a la luz del nuevo paradigma de la suspensión provisional.

Que la comparación normativa pueda ser útil para verificar la legalidad de los actos proferidos en ejercicio de competencias regladas, permite afirmar que la dificultad para identificar el límite metodológico del juez para decidir la suspensión provisional se da en aquellos casos en que el acto acusado fue proferido en ejercicio de una competencia discrecional. Con esto no se desconoce que, en la práctica, es imposible encontrar actos administrativos que sean proferidos exclusivamente en ejercicio de una competencia reglada o discrecional, pues la ley otorga diversos márgenes de actuación a la administración, que serán restringidos en mayor o menor medida de acuerdo con la materia objeto de regulación²⁶⁷. Sin embargo, se utilizará esta clasificación de los actos administrativos con el fin de facilitar el objeto del estudio de este escrito.

La doctrina define a la competencia discrecional, en términos generales, como una habilitación normativa a la administración para adoptar las soluciones que considere más apropiadas para atender los intereses públicos dentro de un marco jurídico que, aunque definido, no determina una única solución válida²⁶⁸.

De otro lado, la expresión «confrontación» es definida por la Real Academia Española como cotejar o comparar dos cosas, especialmente escritos. Sin embargo, como se

²⁶⁵ Cfr. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. Metodología del Derecho Administrativo: Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa. Madrid (España): Marcial Pons, 2016. pp. 170-172. Este autor destaca que cuando la decisión de la administración está completamente reglada por la norma superior debe existir una simetría entre la «norma de conducta», que regula la actividad de la administración, y la «norma de control», que utiliza el juez para ejercer su control. De esta forma, con un simple «juicio de contraste» el juez puede determinar si la decisión incorporada en el acto administrativo acusado es correcta o incorrecta.

²⁶⁶ Un ejemplo puede clarificar esta afirmación: si la solicitud de suspensión provisional está sustentada en la falta de competencia de una autoridad del orden nacional porque la ley expresamente asignó la competencia en los municipios, bastaría la lectura del acto acusado y de la norma superior para verificar que el acto administrativo es ilegal y, por lo tanto, que la pretensión de nulidad es potencialmente exitosa.

²⁶⁷ Cfr. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo general y colombiano. 20ª ed. Tomo I. Bogotá D.C.: Temis, 2017. pp. 126-128; CASSAGNE, Juan Carlos. El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa. 2ª ed. Buenos Aires (Argentina): Editorial B de F, 2016. pp. 255-258.

²⁶⁸ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Op. cit. p. 274-275; RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Tomo I. Op. cit. pp. 126-128; VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. 13ª ed. Bogotá D.C.: Legis, 2008. pp. 295-296; RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. Op. cit. p. 173; y MARÍN HERNÁNDEZ, Hugo Alberto. Discrecionalidad Administrativa. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2007. pp. 141-143.

expuso, no puede entenderse como la comparación del contenido literal del acto acusado, pues el artículo 231 del CPACA permite estudiar su contenido.

Uniendo las dos ideas anteriores, **cuando el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 dispone «confrontar» el análisis del acto acusado con las normas superiores invocadas por el interesado, lo que está ordenando es verificar que el ordenamiento jurídico habilita suficientemente a la administración para adoptar esta decisión, sin poder precisar si esa decisión es la óptima o la más apropiada para determinada situación.** Para explicar con más detalle este punto, debemos acudir a los principales mecanismos previstos en Colombia para el control de competencias discrecionales: i) la teoría de la desviación de poder, reconocida en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, y ii) la ponderación, prevista en el artículo 44 *ibídem*²⁶⁹.

El primero de ellos se configura cuando la decisión de la administración pretende satisfacer un interés no autorizado por el ordenamiento jurídico²⁷⁰, ya sea porque es un interés particular o porque es un interés público no permitido por una norma superior²⁷¹. En otras palabras, lo que se exige es confrontar la finalidad real en la expedición del acto acusado y las finalidades previstas por la norma habilitante y, de no coincidir, procederá la suspensión provisional.

La doctrina pone de presente que la desviación de poder exige un fuerte ejercicio probatorio sobre un hecho oculto (no manifestado en el acto acusado) y que no pertenece al mundo material (la intención espuria del funcionario que profiere la decisión)²⁷². Así las cosas, este mecanismo de control de las competencias discrecionales no solo está sometida al límite metodológico analizado en este punto, sino también al que se estudiará en el siguiente acápite sobre las pruebas allegadas con la solicitud.

Respecto del segundo mecanismo de control de las competencias discrecionales, la doctrina²⁷³ y la jurisprudencia constitucional²⁷⁴ señalan que la ponderación se

²⁶⁹ La Corte Constitucional, adicionalmente, señala otros dos métodos que son los vicios de formación del acto y el error de apreciación. Sin embargo, estos en realidad son aspectos reglados de los actos proferidos en ejercicio de una competencia discrecional pues, el primero, consiste en el incumplimiento de alguna solemnidad prevista en el ordenamiento jurídico y, el segundo, consiste en que la administración ejerció una competencia reglada como discrecional. Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-982 (8, octubre, 2004). Expediente: T-916680; y CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-552 (16, julio, 2012). Expediente: T-3346914.

²⁷⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Sentencia (22, febrero, 2018). Expediente: 25000-23-25-000-2008-00942-01 (1635.17).

²⁷¹ Cfr. MORAND-DEVILLER, Jacqueline. Curso de Derecho Administrativo. 10ª ed. Traducido por Zoraida Rincón Ardila y Juan Carlos Peláez Gutierrez. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2010. pp. 777-781.

²⁷² Sobre las diferentes posturas sobre este tema cfr. MARÍN HERNÁNDEZ, Hugo Alberto. Op. cit. pp. 319-327.

²⁷³ SARMIENTO RAMIREZ-ESCUADERO, Daniel. El principio de proporcionalidad en el derecho administrativo: un análisis jurídico desde el Derecho español. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2007. pp. 170-224; y MARÍN HERNÁNDEZ, Hugo Alberto. Discrecionalidad Administrativa. Op. cit. p. 410.

²⁷⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-091 (9, marzo, 2018). Expediente: T-6455218; y CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA T-461 (3, diciembre, 2018). Expediente: 6839584.

conforma de tres test: i) el de adecuación, en el que se verifica que la decisión administrativa es útil para cumplir la finalidad autorizada por las normas superiores; ii) el de necesidad, donde se verifica que la decisión sea la menos lesiva a los intereses particulares dentro de las distintas posibilidades admitidas por el ordenamiento jurídico; y iii) el de proporcionalidad en sentido estricto, con el cual se pretende obtener un equilibrio entre el perjuicio irrogado al derecho subjetivo y el beneficio al interés público mediante la llamada ley de la ponderación.

Hugo Alberto Marín Hernández²⁷⁵ destaca que los primeros dos test tienen como objetivo determinar la validez de los fines y del medio, respectivamente. Sin embargo, el tercer test no constituye en sí un examen de validez, sino únicamente de proporcionalidad entre el medio utilizado y los fines autorizados²⁷⁶. De acuerdo con esto, la ponderación en sentido estricto está proscrita del estudio de la suspensión provisional porque su objetivo es precisar si la decisión adoptada es la óptima para esa situación en concreto. En consecuencia, para resolver una solicitud de suspensión provisional, el juez no puede aplicar los tres test, sino que debe limitarse a verificar si la decisión discrecional es adecuada y necesaria²⁷⁷.

La anterior conclusión se refuerza en que parte de la jurisprudencia constitucional, cuando enuncia los mecanismos de control de la discrecionalidad administrativa, separa el principio de necesidad del de proporcionalidad en sentido estricto, por lo que admite que las competencias discrecionales pueden ser objeto de control mediante diferentes intensidades de la ponderación²⁷⁸.

2.3. Desarrollo del segundo límite metodológico del juez para verificar el cumplimiento del requisito de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* en la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo: alcance del estudio de las pruebas allegadas por el interesado.

²⁷⁵ MARÍN HERNÁNDEZ, Hugo Alberto. Op. cit. p. 423.

²⁷⁶ De forma similar, Daniel Sarmiento Ramírez-Escudero señala que el tercer test no supone la comprobación de la habilitación de las normas superiores, sino que «hay que estar a las preferencias axiológicas del texto constitucional y el resto del ordenamiento, en el intento de ponderar valores, bienes e intereses conforme a las inercias y pesos que proclama el ordenamiento». Cfr. SARMIENTO RAMIREZ-ESCUADERO, Daniel. Op. cit. p. 215. En este mismo sentido, Carlos Bernal Pulido destaca que la ponderación tiene como objetivo resolver la incompatibilidad que se presenta *prima facie* entre dos principios con el fin de satisfacerlos en la mayor medida posible, pero parte de la base de que ambos principios están reconocidos por las normas superiores. Cfr. BERNAL PULIDO, Carlos. Consideraciones acerca de la fórmula de la ponderación de Robert Aley. En: La ponderación en el Derecho. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2008. pp. 116-117.

²⁷⁷ Esta atenuación en el desarrollo de la ponderación no es extraña en nuestro ordenamiento jurídico, pues la misma Corte Constitucional reconoce tres intensidades de aplicación (leve, intermedia e intensa) al momento de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-673 (28, junio, 2001). Expediente: D-3303; y CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-176 (23, marzo, 2017). Expediente: D-11582 y D-11586.

²⁷⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-982 (8, octubre, 2004). Op. cit. y CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-552 (16, julio, 2012). Op. cit.

El segundo límite metodológico previsto por el inciso primero del artículo 231 del CPACA para analizar *prima facie* la legalidad del acto acusado consiste en el «estudio de las pruebas allegadas con la solicitud».

Para dar claridad a la exposición, se separó este método del análisis del acto acusado y su confrontación con las normas superiores invocadas por el interesado. Sin embargo, el juez debe realizar aplicar ambos métodos de forma conjunta en la mayoría de los casos que no envuelven una controversia de «puro Derecho». Un ejemplo de esto es cuando la solicitud de suspensión provisional se sustenta en la desviación de poder, donde la decisión del juez debe fundarse en aspecto normativos y probatorios, siendo en este caso su principal límite metodológico los medios probatorios que tendrá a su disposición para decidir sobre la medida cautelar.

La redacción literal del artículo 231 del CPACA únicamente permite valorar las pruebas allegadas por el interesado. Es decir que el demandante tiene la carga de aportar todas las pruebas que considere necesarias para que se decrete la suspensión provisional, pues tácitamente se prohíbe la práctica de pruebas para decidir sobre la medida cautelar²⁷⁹.

Pese a esta prohibición, nada impide que el interesado acuda a la figura de las pruebas anticipadas o extraprocesales, reguladas en los artículos 183 a 190 del CGP²⁸⁰, normas aplicables por la remisión expresa del artículo 211 del CPACA, siempre y cuando lo considere conveniente. Así mismo, puesto que el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011 permite presentar la solicitud de medidas cautelares en cualquier estado del proceso, el interesado también puede invocar en su favor las pruebas que hayan sido practicadas para el momento de la presentación de la petición de medida cautelar.

La prohibición a la práctica de pruebas, de oficio o a petición de partes, tiene como objetivo que el juez tome una decisión rápida y oportuna sobre la tutela cautelar. Pese a lo anterior, se pueden identificar casos en que la jurisprudencia decreta de oficio la práctica de pruebas de forma previa a decidir sobre la medida cautelar o la apelación contra el auto que decretó una suspensión provisional²⁸¹, lo que pone en riesgo la celeridad que debe tener este tipo de decisiones.

2.4. Desarrollo del tercer límite metodológico del juez para verificar el cumplimiento del requisito de la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* en la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo

²⁷⁹ Cfr. Supra, capítulo segundo, 2.1.

²⁸⁰ Sobre las dificultades prácticas y teóricas que presenta la práctica de pruebas anticipadas ver: GIACOMETTE FERRER, Ana. Pruebas preconstituidas, anticipadas o extraprocesales. En: El proceso civil a partir del Código General del Proceso. 2ª ed. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes, 2017. ISBN: 9789587745528. pp. 219-233.

²⁸¹ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (15, agosto, 2019). Expediente: 70001-23-33-000-2018-00047-01 (24566).

para los procesos del contencioso subjetivo: alcance de la prueba de la existencia y de la titularidad del derecho subjetivo.

Anteriormente se explicó que, para estudiar la potencialidad de éxito de las pretensiones de la demanda en los procesos del contencioso subjetivo, no basta con probar la ilegalidad del acto acusado, sino que también debe acreditarse la existencia y titularidad²⁸² del derecho subjetivo que se dice vulnerado porque sólo de esta manera se asegura que la persona beneficiada de la medida cautelar sea la misma beneficiada de la decisión definitiva²⁸³.

El artículo 231 del CPACA establece que el perjuicio debe acreditarse al menos con prueba sumaria, por lo que resulta lógico que se exija este mismo tipo de prueba para acreditar la existencia y titularidad del derecho.

Parte de la doctrina señala que no es necesario acreditar el *fumus boni iuris* mediante plena prueba, la cual sólo es exigible en la sentencia, pues de lo contrario se realizaría un doble debate y análisis probatorio²⁸⁴. Pero esta postura no es admisible porque la prueba sumaria en realidad no se contrapone a la plena prueba, pues también da certeza sobre la ocurrencia sobre un hecho, sólo que aún no ha sido controvertida por la contraparte²⁸⁵.

De acuerdo con esto, la prueba sumaria basta para resolver sobre todos los requisitos de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, no sólo lo relacionado a la prueba del perjuicio, pues los artículos 234 y 277 del CPACA autorizan a decidir las medidas cautelares sin la presencia de la contraparte cuando se adopta de urgencia o en un proceso de nulidad electoral, respectivamente. Entonces, la exigencia de una prueba sumaria no es en sí misma una atenuación de la carga probatoria a cargo del interesado en el decreto de la medida. Por el contrario, como lo pone de presente Gregory Torregrosa Rebolledo, al ser valorada sin la citación de la contraparte «debe ser contundente para que llene de razones y de convicción al juez»²⁸⁶.

²⁸² No debe confundirse la titularidad del derecho con la legitimación en la causa por activa. La legitimación en la causa es un concepto de carácter procesal que permite determinar quién está facultado para obtener una decisión de fondo sobre el litigio, por lo que no tiene relación con la existencia o titularidad del derecho subjetivo objeto que se dice vulnerado. Se trata del derecho a obtener una decisión de fondo, pero no sobre un requisito de prosperidad de la pretensión. Cfr. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (12, marzo, 2019). Expediente: 05001-23-33-000-2015-02178-01 (24273). Por lo anterior es que se trata de un requisito que debe estudiarse de forma previa al análisis de los requisitos del *fumus boni iuris* y del *periculum in mora*. Cfr. Supra, capítulo tercero, 1.4.

²⁸³ Cfr. Supra. Capítulo tercero. 1.1.

²⁸⁴ FONTESTAD PORTALÉS, Leticia. Las Medidas Cautelares. (coordinador ROBLES GARZÓN, Juan Antonio en Conceptos Básicos de Derecho Procesal Administrativo). 5ª ed. Madrid (España): Tecnos, 2013. p. 545.

²⁸⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-523 (4, agosto, 2009). Expediente: D-7612.

²⁸⁶ TORREGROSA REBOLEDO, Gregory. Op. cit. p. 729.

3. Vicisitudes del requisito del peligro en la mora o *periculum in mora* en la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo: último límite metodológico del juez al momento de resolver la solicitud de medida cautelar.

3.1. Peligro en la mora o *periculum in mora* como fundamento de todas las medidas cautelares y como límite final al estudio del litigio por parte del juez: puntos de separación y de contacto entre la noción tradicional de este requisito y la noción legal para la figura objeto de estudio.

Tradicionalmente, el peligro en la mora o *periculum in mora* consiste en el riesgo de insatisfacción del derecho pretendido por el demandante a causa de la demora natural y ordinaria del proceso judicial, ya sea por actos imputables al demandado o a un tercero o por hechos ajenos a la voluntad humana²⁸⁷. Pero, como se expuso anteriormente, el artículo 229 del CPACA se separa de esta noción tradicional porque la despersonaliza o la objetiviza al centrarse en la amenaza al objeto del proceso o a la efectividad de la sentencia. Esto es lo que permite aplicar este requisito en los procesos del contencioso objetivo, donde no se discuten derechos subjetivos del demandante, y en los procesos del contencioso subjetivo, en los que la tardanza de la sentencia si puede perjudicar directamente un derecho subjetivo del demandante²⁸⁸.

De acuerdo con lo anterior, **para la suspensión provisional, el *periculum in mora* consiste en el riesgo de insatisfacción del objeto del proceso del contencioso objetivo (protección del ordenamiento jurídico) o del proceso contencioso subjetivo (protección del ordenamiento jurídico y de los derechos subjetivos del demandante) al momento de proferir la sentencia.**

A pesar de esta separación de las nociones tradicional y legal, existe un punto en contacto entre ella: el *periculum in mora* es el fundamento de las medidas cautelares. En efecto, así lo afirmó Piero Calamandrei al señalar que la providencia cautelar tiene un objetivo propio, diferente y especial al de la sentencia, que consiste en verificar si existe un peligro de insatisfacción del derecho pretendido derivado de la tardanza en la adopción de una decisión definitiva²⁸⁹. Afirmación que se puede sustentar hoy en día con el artículo 229 del CPACA, según el cual toda medida cautelar en el contencioso administrativo tiene como finalidad proteger el objeto del proceso y garantizar la efectividad de la sentencia, es decir que tiene un objeto distinto al de la sentencia en al que se decide de fondo el litigio²⁹⁰.

²⁸⁷ GARCÍA SARMIENTO, Eduardo y GARCÍA OLAYA, Jeannette. Op. Cit. pp. 20-21; MARTÍNEZ BOTOS, Raúl. Op. cit. p. 52; y MITIDIERO, Daniel. Anticipación de tutela: de la tutela cautelar a la técnica anticipatoria. Madrid (España): Marcial Pons, 2013. p.116.

²⁸⁸ Cfr. Supra, capítulo tercero, 1.1.

²⁸⁹ Cfr. CALAMANDREI Piero. Op. cit. pp. 40-42.

²⁹⁰ Una posición minoritaria considera que las medidas cautelares no tienen una finalidad única y, por lo tanto, tampoco tienen un fundamento único. Así, en algunos casos, las medidas cautelares se fundamentan en el *periculum in mora* cuando se pretendan evitar los daños derivados de la tardanza del proceso. Pero se

Lo anterior, aunque parece obvio, refuerza que el peligro en la mora es un requisito que no debe ser extraño a la suspensión provisional, sino que es propio de esta figura en cuanto medida cautelar.

Ahora, si el *periculum in mora* es el fundamento de las medidas cautelares porque les otorga su objeto propio, también puede considerarse el último límite metodológico del juez para decidir la solicitud de medidas cautelares, sin incurrir en prejuizgamiento. Entonces, en los próximos acápite desarrollaremos este límite de acuerdo con el tipo de proceso judicial (contencioso objetivo o subjetivo).

3.2. Desarrollo del peligro en la mora o *periculum in mora* como límite metodológico para decidir la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo en los procesos del contencioso objetivo: carga argumentativa de acreditar la posible consolidación de situaciones jurídicas ilegales durante el trámite del proceso judicial.

La doctrina no tiene consenso sobre el modo de acreditar el peligro en la mora. Para algunos se requiere de plena certeza del daño originado en el retardo natural del proceso²⁹¹, por lo que la decisión debe fundamentarse en los medios probatorios recaudados²⁹². Para otros basta con la íntima convicción de su existencia²⁹³, llegando incluso a considerar imposible que en la práctica se tome una decisión objetiva²⁹⁴. Y una tercera postura propone que la ley presume el cumplimiento del requisito, salvo en los casos que expresamente exige su acreditación²⁹⁵.

Ahora, el artículo 231 del CPACA no establece ningún método especial para acreditar el peligro en la mora en los procesos del contencioso objetivo. Pero esto no significa que la ley presuma su cumplimiento porque el artículo 229 del CPACA indica que el decreto de las medidas cautelares requiere de previa «petición de parte debidamente sustentada» y que el juez decidirá mediante «providencia motivada». Por esto es que, en los procesos del contencioso objetivo, el *periculum in mora* debe ser expresamente sustentado por el interesado y por el juez, lo que constituye la imposición de una carga argumentativa para ambos. En consecuencia, el artículo 229 referido no impuso el cumplimiento de una carga probatoria para este tipo de procesos, y no podía hacerlo porque el objeto del contencioso objetivo es la

fundamentarán en el *periculum in damni* cuando su objetivo sea en sí mismo impedir un daño causado a la persona, como cuando se fija una caución o cuando se fijan alimentos provisionales. Cfr. HERNÁNDEZ VILLARREAL, Gabriel. El proceso cautelar. En: Temas vigentes en materia de derecho procesal y probatorio [en línea]. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario. pp. 243-246. Sin embargo, esta distinción entre *periculum in mora* y *periculum in damni* no desacredita que el fundamento de la tutela cautelar es garantizar que la sentencia sea efectiva, como lo dispone el artículo 229 del CPACA.

²⁹¹ CALAMANDREI, Piero. Op. cit. p. 78.

²⁹² RODRÍGUEZ MEJÍA, Marcela. Op. cit. p. 79.

²⁹³ ROCCO, Ugo. Op. Cit. pp. 46-47.

²⁹⁴ MARTÍNEZ BOTOS, Raúl. Op. Cit. p. 53; y FLÓREZ GACHARNÁ, Jorge. Op. cit. p. 69.

²⁹⁵ ÁNGELES JOVÉ, María. Op. cit. p. 60; y NIEVA FENOLL, Jordi. Op. Cit. pp. 120-121.

protección del ordenamiento jurídico, es decir que son asuntos de puro derecho, en los que normalmente no se requiere la práctica de prueba para adoptar una decisión definitiva.

De otro lado, se debe tener en cuenta que el artículo 189 del CPACA indica que las sentencias que declaran la nulidad de un acto administrativo surten efectos *erga omnes*. Con base en esto se ha dicho que, por regla general²⁹⁶, estos fallos producen surten efectos hacia el pasado²⁹⁷ y de forma inmediata para las situaciones jurídicas no consolidadas, entendidas como aquellas son susceptibles de debate ante la administración o ante el juez²⁹⁸. En otras palabras, las sentencias en los procesos del contencioso objetivo no solo restablecen la legalidad en abstracto, sino que también lo hacen en concreto al surtir efectos respecto de las situaciones jurídicas no consolidadas.

De lo expuesto se concluye que, **en los procesos del contencioso objetivo, el *periculum in mora* consiste en un ejercicio de argumentación para demostrar, de forma expresa, que el retardo en la expedición de la sentencia impedirá el oportuno restablecimiento de la legalidad o, lo que es lo mismo, permitirá que se consoliden situaciones jurídicas ilegales**, límite metodológico que no se encuentra presente al momento de proferir la sentencia.

Este criterio es acogido por la jurisprudencia en algunos pocos casos. Un ejemplo de esto lo encontramos en el auto del 19 de julio de 2018 de la Subsección A de la Sección Tercera, que accedió a la suspensión de un pliego de condiciones proferido en un procedimiento contractual porque, «para la época en la que se produzca la sentencia que pondrá fin a la presente controversia, es muy probable que ya se encuentre en ejecución el contrato objeto de la licitación pública cuestionada, lo que sin duda resultaría mucho más gravoso en caso de que se anulen los actos administrativos demandados, que suspenderlos en este momento del proceso»²⁹⁹.

Esta visión del peligro en la mora en los procesos del contencioso objetivo está íntimamente ligado al objeto de la suspensión provisional, lo que no resulta extraño si se tiene en cuenta que este requisito es el fundamento de las medidas cautelares. Esta cercanía entre el *periculum in mora* y el objeto de la suspensión provisional se

²⁹⁶ Una excepción a esta regla es la nulidad por inconstitucionalidad que tiene efectos hacia el futuro, según lo indica esa misma norma.

²⁹⁷ Cfr. ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. Op. cit. pp. 305-307. En la jurisprudencia, algunas providencias señalan que estas sentencias tienen efectos retroactivos Cfr. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Sentencia (14, noviembre, 2019). Op. Cit., pero existen eventos en los que se han diferido los efectos de la decisión judicial con el fin de garantizar otros derechos diferentes al de la legalidad Cfr. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Sentencia (6, octubre, 2011). Expediente: 11001-03-28-000-2010-00120-00.

²⁹⁸ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Sentencia (18, julio, 2019). Expediente: 08001-23-33-000-2013-00306-01 (21557).

²⁹⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Auto (19, julio, 2018). Expediente: 11001-03-26-000-2017-00151-00 (60291).

puede evidenciar en que la jurisprudencia niega esta medida cautelar cuando el acto acusado no produce actualmente efectos. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se pretende la nulidad de actos que están derogados³⁰⁰ o convalidados³⁰¹ al momento de decidir la medida cautelar, lo cual no impide que se profiera sentencia de mérito sobre su legalidad³⁰².

3.3. Desarrollo del peligro en la mora o *periculum in mora* como límite metodológico para decidir la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo en los procesos del contencioso subjetivo: carga argumentativa y probatoria de acreditar la posible consolidación de una situación jurídica ilegal y el perjuicio derivado del acto acusado.

La doctrina considera que el peligro en la mora debe consistir en un daño inminente³⁰³, pero no de cualquier clase, sino derivado de la imposibilidad jurídica de expedir de forma inmediata una decisión judicial de fondo que permita la satisfacción y goce de dicho bien jurídico³⁰⁴. Empero, como se indicó anteriormente, aunque el fundamento para aplicar el peligro en la mora en los procesos del contencioso subjetivo es el artículo 229 del CPACA, el artículo 231 *ibidem* establece un método especial para su acreditación, que consiste en la prueba al menos sumaria del perjuicio causado por el acto administrativo acusado³⁰⁵. Es decir que para este tipo de procesos no sólo se impuso una carga argumentativa, sino también probatoria.

Elcy Natalia Obando Sierra sostiene que la prueba del perjuicio al que se refiere esta norma no tiene como objetivo acreditar el *periculum in mora* porque se «trata de una indemnización por los perjuicios ocasionados por el acto administrativo demandado y no por la demora del proceso; luego entonces, no es que se busque asegurar la efectividad de la sentencia, sino anticiparla»³⁰⁶. No obstante, esta postura no tiene en cuenta que la suspensión provisional es una medida cautelar negativa que se limita a suspender los efectos del acto administrativo acusado, de tal modo que no anticipa

³⁰⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (8, noviembre, 2019). Expediente:11001-03-24-000-2017-00128-00.

³⁰¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (3, junio, 2015). Expediente: 11001-03-27-000-2014-00008-00 (20930).

³⁰² Cfr. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. Sentencia (27, abril, 2017). Expediente: 11001-03-25-000-2013-01087-00 (2512-2013); CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Sentencia (9, diciembre, 2019). Expediente: 11001-03-27-000-2013-00029-00 (20498); y CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Sentencia (14, noviembre, 2019). Expediente: 11001-03-27-000-2014-00008-00 (20930).

³⁰³ CHINCHILLA MARÍN, Carmen. Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo en España. En: Las medidas cautelares en el proceso administrativo en Iberoamérica [en línea]. Ciudad de México: Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, 2009. p. 134.

³⁰⁴ RODRÍGUEZ MEJÍA, Marcela. Op. cit. pp. 78-79.

³⁰⁵ Cfr. Supra, capítulo tercero, 1.1.

³⁰⁶ OBANDO SIERRA, Elcy Natalia. Op cit. p. 123.

ninguna indemnización³⁰⁷. Además, aunque puede existir un restablecimiento automático del derecho lesionado, esta situación se compagina con el nuevo paradigma de la figura, que le reconoce la finalidad especial de garantizar la efectividad de los derechos subjetivos³⁰⁸.

Lo que hizo el artículo 231 del CAPCA fue atenuar la carga de la prueba del *periculum in mora* en los procesos del contencioso subjetivo. En efecto, en la noción tradicional de este requisito, el interesado debe acreditar que se encuentra en peligro porque la sentencia no será efectiva, es decir por un hecho futuro que usualmente es de difícil valoración con las circunstancias del presente³⁰⁹. Sin embargo, cuando la Ley 1437 de 2011 señala que basta la prueba sumaria del perjuicio derivado del acto acusado, aliviana esta carga probatoria, pues basta con demostrar el daño que le causa o le causaría la ejecución de un acto ilegal.

Recapitulando lo anterior, y recordando que este tipo de procesos tiene como objeto proteger el ordenamiento jurídico y garantizar la satisfacción de los derechos subjetivo del demandante, **el *periculum in mora* en estos procesos en los procesos del contencioso subjetivo consiste en un ejercicio argumentativo (artículo 229 del CPACA) y probatorio (artículo 231 *ibidem*) para demostrar que el retardo en la expedición de la sentencia podría consolidar una situación jurídica ilegal y que la ejecución del acto ilegal causa perjuicios al interesado.**

Al igual que ocurre en los procesos del contencioso objetivo, esta visión del peligro en la mora está íntimamente ligada al objeto de la suspensión provisional, por lo que el Consejo de Estado también suele negar el decreto de esta medida cautelar cuando ya se agotaron materialmente o en el tiempo los efectos del acto acusado³¹⁰, aunque esta no es una postura pacífica en la jurisprudencia³¹¹.

Finalmente, como el *periculum in mora* en estos procesos tiene un componente probatorio, también son aplicables las consideraciones expuestas al respecto sobre el *fumus boni iuris*³¹².

3.4. El peligro en la mora o *periculum in mora* frente a hechos ocurridos con posterioridad al decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo: imposibilidad jurídica del levantar la

³⁰⁷ Cfr. Supra, capítulo primero. 3.1.

³⁰⁸ Cfr. Supra, capítulo primero. 3.4.

³⁰⁹ Cfr. NIEVA FENOLL, Jordi. Op. cit. p. 121.

³¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Auto (19, julio, 2018). Op. cit.

³¹¹ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Concepto (1, noviembre, 2006). Expediente: 11001-03-06-000-2006-00098-00 (1779). En este concepto, la Sala de Consulta explica cómo la Sección Segunda modificó su jurisprudencia anterior a 1994, según la cual la suspensión provisional del acto de retiro de un funcionario público porque había agotado sus efectos, para considerar no sólo que procedía, sino que esto daba lugar al reintegro automático del empleado con el fin de satisfacer sus derechos fundamentales, aún en vigencia del CCA.

³¹² Cfr. Supra, capítulo tercero, 2.3. y 2.4.

medida por la prestación de una contracautión e imposibilidad lógica de revocarla por la superación de los motivos que fundamentaron su otorgamiento.

El artículo 235 del CPACA establece que las medidas cautelares son susceptibles de ser levantadas, revocadas o modificadas ante el cumplimiento de algún evento previsto por la ley. Como el peligro en la mora consiste en el riesgo de insatisfacción del objeto del proceso³¹³, podría pensarse que estos tres eventos podrían aplicarse cuando desapareciera o disminuyera dicho riesgo. Sin embargo, respecto de la suspensión provisional, se presentan algunas particularidades que impiden la aplicación total de esta norma y exigen su consideración específica.

En primer lugar, la norma prevé la posibilidad de ordenar el levantamiento de la medida cautelar previo otorgamiento de una contracautión, que garantice las posibles lesiones que la decisión cause al demandante, siempre y cuando esto sea compatible con la naturaleza de la medida decretada. Ahora, para la suspensión provisional no procede el requisito de la caución³¹⁴, por lo que tampoco es procedente su levantamiento por una contracautión.

Luego, la misma norma señala que las medidas cautelares pueden ser revocadas o modificadas, sin necesidad de librar caución, cuando se advierta alguno de tres supuestos: i) que la medida fue otorgada sin el cumplimiento de los requisitos legales, ii) que ya fueron superados los motivos por los que se otorgó o iii) que es necesario variarla para permitir su adecuado cumplimiento. De estos tres escenarios, el segundo resulta lógicamente incompatible con la suspensión provisional porque, aunque con posterioridad al decreto de la medida se derogue o se revoque el acto acusado, la tutela cautelar será la que configuró la causal de pérdida de fuerza ejecutoria del artículo 91 del CPACA.

Aunque cada una de estas figuras tiene un propósito distinto, la jurisprudencia no les ha dado un tratamiento adecuado. Por ejemplo, en el auto del 13 de junio de 2019³¹⁵, la Sección Primera consideró que procedía el levantamiento de la suspensión provisional decretada respecto de un acto administrativo que convalidó un título de médico especialista obtenido en el extranjero, con el compromiso de que el interesado constituyera una póliza de responsabilidad civil profesional para médicos que cubra todos los riesgos de su actividad, lo que desconoce que para la suspensión provisional no procede el requisito de la caución. Además, concluyó que esta decisión era necesaria porque «no se evidencia de forma clara la falsa motivación», pero esta afirmación debió dar lugar a la revocatoria de la medida cautelar porque no se cumplió con el requisito del *fumus boni iuris* al no demostrarse *prima facie* la violación de las normas superiores. Como se observa, en este caso, la Sección

³¹³ Cfr. Supra, capítulo tercero, 3.1.

³¹⁴ Cfr. Supra, capítulo tercero, 1.3.

³¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (13, junio, 2019). Expediente: 11001-03-24-000-2014-00576-00.

Primera confundió el levantamiento de la medida cautelar con su revocatoria, conceptos que tienen finalidades distintas previstas por la ley.

CONCLUSIONES

El desarrollo histórico y normativo de la suspensión provisional, expuesto en el primer capítulo, demuestra el cambio del paradigma de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo con el reconocimiento de dos finalidades centrales: la protección del ordenamiento jurídico y la garantía de los derechos subjetivos de los particulares. Aunque estas finalidades se pueden predicar de todas las medidas cautelares ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo porque, según el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, todos los procesos adelantados ante esta jurisdicción «tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico».

Si bien es cierto que en Colombia el debate sobre los requisitos aplicables a la suspensión provisional ha girado en torno a sus finalidades específicas, debe resaltarse que la jurisprudencia reconoce, desde la vigencia de la Ley 167 de 1941, su naturaleza de medida cautelar, de tal manera que debe atender las finalidades genéricas previstas en el artículo 229 del CPACA consistentes en «proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia».

La jurisprudencia reconoció este nuevo paradigma de la suspensión provisional, pero esto no basta. La cláusula de Estado Social de Derecho exige que la implementación de esta figura procesal constituya una herramienta que haga efectivos los derechos subjetivos de los particulares. Sin embargo, las diferentes tesis propuestas por el Consejo de Estado, que fueron analizadas en el capítulo segundo, demuestran la ambivalencia de la jurisprudencia al tratar de asimilar el cambio de paradigma de la suspensión provisional, lo que impide resolver de forma adecuada la tensión que surge entre el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante y el derecho al debido proceso del demandado, el cual subyace a toda medida cautelar.

El afán por garantizar la efectividad los derechos subjetivos de los usuarios de la justicia, por un lado, y de asegurar el debido proceso de la administración pública, por el otro, han hecho evidente que la doctrina y la jurisprudencia no han dado a la suspensión provisional un manejo adecuado y conforme con su nuevo paradigma. Esta omisión podría tener explicación en que el requisito de la manifiesta ilegalidad, vigente en el CCA, no exigía mayores construcciones teóricas sobre el funcionamiento de la suspensión provisional, pues bastaba con que la simple lectura del acto administrativo diera lugar a «algo así como odio a primera vista»³¹⁶. De esta forma, el estudio de la suspensión provisional no puede considerarse un asunto cerrado, sino que demanda de una mayor atención por parte de la doctrina y la jurisprudencia que permita desplegar todo su potencial para la satisfacción de los derechos de las partes en el proceso judicial.

³¹⁶ GONZÁLEZ REY, Sergio. Op. cit. p. 727.

Ante este panorama, es necesario realizar una relectura de la medida cautelar de suspensión provisional con el fin de adecuarla satisfactoriamente a su nuevo paradigma y, de esta manera, ajustar verdaderamente este instrumento procesal a la Constitución de 1991, propósito con el que fue expedida la Ley 1437 de 2011. Es decir que se requiere, por un lado, ampliar el conocimiento por parte del juez más allá de la simple verificación de la manifiesta ilegalidad, y por el otro, determinar los límites impuestos por la ley al estudio de la medida cautelar para impedir que incurra en prejuzgamiento.

Para estos efectos, es forzosa la aplicación de los requisitos del *fumus boni iuris* y del *periculum in mora* a la suspensión provisional, no solo porque así lo disponen los artículos 229 y 231 del CPACA, sino porque de esta manera se reivindica su naturaleza de medida cautelar.

Entendiendo la apariencia de buen derecho como comprobación de la potencialidad de éxito de las pretensiones de la demanda, entonces, en todo proceso en que se pretenda la nulidad de un acto administrativo, este requisito consistirá en la verificación *prima facie* de su legalidad. Con esta afirmación es posible identificar en el artículo 231 del CPACA los primeros dos límites metodológicos del juez para decidir la suspensión provisional: i) realizar el análisis del acto administrativo y su confrontación con las normas superiores invocadas por el interesado, lo que supone la aplicación estricta del principio de justicia rogada, la realización de una comparación normativa cuando se trate de un acto proferido en ejercicio de una competencia reglada y la verificación de que el ordenamiento jurídico habilita suficientemente a la administración para adoptar su decisión discrecional; y ii) realizar el estudio de las pruebas allegadas por el demandante, que impide la práctica de pruebas para adoptar la decisión sobre la medida cautelar e impone una fuerte carga probatoria a cargo del interesado.

Además, para los procesos del contencioso subjetivo, el *fumus boni iuris* supone un límite adicional para comprobar la potencialidad de éxito de la pretensión de restablecimiento del derecho o de indemnización del daño antijurídico: la prueba de la existencia y titularidad del derecho que se dice vulnerado, para lo cual también está prohibido la práctica de pruebas.

De otro lado, el artículo 229 del CPACA objetivizó o despersonificó el peligro en la mora, lo que permite su aplicación en los procesos en que se discute en abstracto la legalidad de un acto administrativo. Esto permite concebir este requisito como el riesgo de insatisfacción del objeto del proceso del contencioso objetivo (protección del ordenamiento jurídico) o del proceso contencioso subjetivo (protección del ordenamiento jurídico y de los derechos subjetivos del demandante) al momento de proferir la sentencia, se identifica el último límite argumentativo del juez para decidir la suspensión provisional.

En efecto, en los procesos del contencioso objetivo, este límite será solo argumentativo, por tratarse de un control abstracto de legalidad, y consistirá en demostrar, de forma expresa, que el retardo en la expedición de la sentencia impedirá el oportuno restablecimiento de la legalidad o, lo que es lo mismo, permitirá que se consoliden situaciones jurídicas ilegales.

En cambio, los procesos del contencioso subjetivo, es un límite tanto argumentativo como probatorio y consiste en demostrar que el retardo de la sentencia podría consolidar una situación jurídica ilegal y que la ejecución del acto ilícito causa perjuicios al interesado en la medida cautelar.

BIBLIOGRAFÍA

1. Libros

1.1. Físicos

ALVARADO VELLOSO, Adolfo. La cautela procesal y los anticipos jurisdiccionales. Buenos Aires (Argentina): Astrea, 2015. ISBN: 978-987-706-064-5.

ÁNGELES JOVÉ, María. Medidas Cautelares Innominadas en el Proceso Civil. Barcelona (España): J.M. Bosch Editor S.A. 1995. ISBN: 847-698-353-0.

ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo. 2ª ed. Bogotá D.C.: Legis, 2012. ISBN: 978-958-653-976-0.

– La Necesidad de una Reforma al Código Contencioso Administrativo. En: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, comps. Memorias de la Ley 1437 de 2011: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Volumen I. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Sin ISBN.

ARIAS GARCÍA, Fernando. Derecho procesal administrativo. 2ª ed. Bogotá D.C.: Editorial Ibáñez, 2015. ISBN 978-958-749-480-8.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar. Principios de Derecho Público Económico: modelo de estado, gestión pública, regulación económica. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia y Fundación de Estudios de Regulación, 2003. ISBN: 958-616-655-4.

BERNAL PULIDO, Carlos. Consideraciones acerca de la fórmula de la ponderación de Robert Aley. En: La ponderación en el Derecho. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2008. ISBN: 978-958-710-304-5.

BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. 8ª ed. Medellín: Señal Editorial, 2013. ISBN: 978-958-848-026-8.

CALAMANDREI, Piero. Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares. Traductor anónimo. Lima (Perú): Ara Editores, 2006. ISBN: 997-262-678-4.

CASSAGNE, Juan Carlos. El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa. 2ª ed. Buenos Aires (Argentina): Editorial B de F, 2016. ISBN: 978-997-470-894-5

CHEVALLIER, Jacques. El Estado de Derecho. Traducido por Oswaldo Pérez Orozco. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. ISBN: 978-958-772-270-3.

CHIOVENDA, Giuseppe. Instituciones de Derecho Procesal Civil. 2ª ed. Traducido por Gómez Orbaneja. Madrid (España): Editorial Revista de Derecho Privado, 1948. Sin ISBN.

ECHANDÍA, Devis. Teoría general del proceso: aplicable a toda clase de proceso. 3ª ed. Buenos Aires (Argentina): Editorial Universidad, 2004. ISBN: 950-679-203-8

ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos. La protección constitucional del ciudadano. Bogotá D.C.: Legis, 2004. ISBN: 958-653-388-3.

FAJARDO GÓMEZ, Mauricio. Medidas Cautelares. En: Seminario internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia, sin año. pp. 343-344. ISBN: 978-958-9351-82-6.

FONTESTAD PORTALÉS, Leticia. Las Medidas Cautelares. (coordinador ROBLES GARZÓN, Juan Antonio en Conceptos Básicos de Derecho Procesal Administrativo). 5ª ed. Madrid (España): Tecnos, 2013. ISBN: 978-843-095-536-7.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La batalla por las medidas cautelares: derecho comunitario europeo y proceso contenciosos-administrativo español. 3ª. Madrid (España): Civitas, 2004. ISBN: 84-470-2100-9.

GARCÍA SARMIENTO, Eduardo y GARCÍA OLAYA, Jeannette. Medidas cautelares: introducción a su estudio. 2ª ed. Bogotá D.C.: Temis, 2005. ISBN: 958-350-523-4.

GIACOMETTE FERRER, Ana. Pruebas preconstituidas, anticipadas o extraprocesales. En: El proceso civil a partir del Código General del Proceso. 2ª ed. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes, 2017. ISBN: 978-958-774-552-8.

GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael. Apariencia de buen derecho y suspensión en vía contenciosa de actos de carácter tributario. En: La protección jurídica del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez. Tomo II. Madrid (España): Civitas, 1993. pp. 1153-1171. ISBN: 844-700-282-9 y 844-700-280-2.

GONZÁLEZ REY, Sergio. Conversación Virtual con un Hurón sobre el Control Judicial del Acto Administrativo. En: Memorias IV Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo: el régimen de las libertades y la responsabilidad de la administración pública. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2003. ISBN: 958-616-818-2.

HERNANDEZ BECERRA, Augusto. Alegato en defensa de los jueces administrativos singulares o individuales. En: Memorias V Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo: los procesos ante las jurisdicciones constitucional y de lo contencioso administrativo. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2005. ISBN: 958-616-954-5.

LARA BONILLA, Rodrigo. Discurso de presentación del Código Contencioso Administrativo. En: BANCO DE LA REPÚBLICA. Antecedentes del nuevo código contencioso administrativo. Bogotá D.C.: Banco de la República, 1985. Sin ISBN.

LASSO LOZANO, Luís Manuel. ¿La Suspensión es la Única Medida Cautelar Aplicable en Relación con los Actos Administrativos? En: El Juicio por Audiencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Tomo I. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia, sin año. Sin ISBN.

LÓPEZ STERUP, Henrik. Ponderación y sus límites: algunas consideraciones sistemáticas. En: La ponderación en el Derecho. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2008. ISBN: 978-958-710-304-5.

MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. Vivir en Policía. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2007. ISBN: 978-958-710-244-4.

MARÍN HERNÁNDEZ, Hugo Alberto. Discrecionalidad Administrativa. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2007. ISBN: 978-958-710-246-8.

MARTINEZ BOTOS, Raúl. Medidas cautelares. Buenos Aires (Argentina): Editorial Universidad, 1990. ISBN: 950-679-059-0.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, comps. Memorias de la Ley 1437 de 2011. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia. Sin ISBN.

MITIDIERO, Daniel. Anticipación de tutela: de la tutela cautelar a la técnica anticipatoria. Madrid (España): Marcial Pons, 2013. ISBN: 978-84-15664-69-7.

MONTAÑA PLATA, Alberto. Dimensión teórica de la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2005. ISBN: 978-958-710-624-4.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. Curso de Derecho Administrativo. 10ª ed. Traducido por Zoraida Rincón Ardila y Juan Carlos Peláez Gutierrez. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2010. ISBN: 978-958-710-584-1.

OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando. De la jurisdicción administrativa a la jurisdicción de lo contencioso administrativo: ¿un viaje de ida y vuelta? Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2009. ISBN: 978-958-710420-2.

ROCCO, Ugo. Tratado de Derecho Procesal Civil. Traductor anónimo. Volumen V. Bogotá D.C.: Temis, 1982. ISBN: 950-140-010-7.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Aproximación al derecho administrativo constitucional. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2009. ISBN 978-958-710-460-8.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. Metodología del Derecho Administrativo: Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa. Madrid (España): Marcial Pons, 2016. ISBN: 978-849-123-002-1.

RODRÍGUEZ MEJÍA, Marcela. Medidas cautelares en el proceso arbitral. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2013. ISBN: 978-058-772-027-3.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo general y colombiano. 20ª ed. Tomo I. Bogotá D.C.: Temis, 2017. ISBN: 978-958-351-148-6 y 978-958-351-149-3.

– Derecho Administrativo general y colombiano. 20ª ed. Tomo II. Bogotá D.C.: Temis, 2017. ISBN: 978-958-351-148-6 y 978-958-351-150-9.

– y SANTOS RODRÍGUEZ, Jorge Enrique. Un siglo de jurisdicción administrativa y de Derecho Administrativo en Colombia. Bogotá D.C.: Temis, 2013. ISBN: 978-958-35-0980-3.

ROJAS GONZÁLEZ, Germán Eduardo. Esencia y trámite de la función cautelar. Bogotá D.C.: Librería Doctrina y Ley, 1996. ISBN: 958-928-874-X.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de Derecho Administrativo. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2017. ISBN: 978-958-772-795-1.

SARMIENTO RAMIREZ-ESCUADERO, Daniel. El principio de proporcionalidad en el derecho administrativo: un análisis jurídico desde el Derecho español. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2007. ISBN: 978-958-710-223-9.

SARRIA OLCOS, Consuelo. Perspectivas del control judicial de la administración. En: Congreso Internacional de Derecho Público, Filosofía y Sociología Jurídicas: perspectivas para el próximo milenio. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia - Consejo Superior de la Judicatura, 1996. pp. 697-726. ISBN: 958-616-302-4.

TORREGROSA REBOLEDO, Gregory. Algunas reflexiones sobre la apariencia del buen derecho y la prueba sumaria en las medidas cautelares innominadas previas inaudita parte en el código general del proceso. En: el proceso civil a Partir del Código General del Proceso. 2ª ed. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes, 2017. ISBN: 978-958-774-552-8.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. 13º ed. Bogotá D.C.: Legis, 2008. ISBN 978-958-653-700-1.

1.2. En línea

CHINCHILLA MARÍN, Carmen. Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo en España. En: Las medidas cautelares en el proceso administrativo en Iberoamérica [en línea]. Ciudad de México: Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, 2009. [Consultado: 1.º de julio de 2020]. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/209225123/Las-Medidas-Cautelares-en-El-Proceso-Administrativo-en-Iberoamerica>.

CORREA PALACIO, Ruth Stella. Fundamentos de la reforma del libro segundo del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En: Seminario internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [en línea]. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia, 2011. [Consultado: 22 de enero de 2019]. Disponible en: <http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/Libros/SeminarioIntPresentacionNuevoCodigoProcedimientoAdminContenciosoAdmin.pdf>.

GÓMEZ ARANGUREN, Gustavo Eduardo. El régimen de medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011. En: Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo código: una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011 [en línea]. Bogotá D.C.: Nomos Impresiones, 2012. [Consultado: 9 de julio de 2020]. Disponible en: http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2012id/INST_DEL_DER_ADMIN.pdf.

HERNÁNDEZ VILLARREAL, Gabriel. El proceso cautelar. En: Temas vigentes en materia de derecho procesal y probatorio [en línea]. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario. [Consultado: 3 de julio de 2020]. Disponible en: <https://es.scribd.com/read/436278713/Temas-vigentes-en-materia-de-derecho-procesal-y-probatorio?mode=standard>.

2. Artículos de revista

2.1. Físicos

FLÓREZ GACHARNÁ, Jorge. Los actos procesales de cautela en el proceso judicial dentro del estado social de derecho. Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. 2009, nro. 35. pp. 61-87. ISSN: 0123-1479.

NIEVA FENOLL, Jordi. El elemento psicológico en la adopción de las medidas cautelares. En: Congreso Internacional de Derecho Procesal IX (2-3, julio, 2013, Cúcuta, Colombia). Memorias: Cúcuta (Colombia): 2013. pp. 107-128. ISSN: 2346-0660.

SANTAELLA QUINTERO, Héctor. La constitucionalización del Derecho Administrativo en Colombia: análisis de la incidencia de la obra del Legislador en este proceso. Revista de Derecho de la Universidad de Piura. 2016, vol. 17. pp. 353-380. ISSN: 1608-1714.

2.2. En línea

CASTAÑO PARRA, Daniel. La protección cautelar en el proceso de lo contencioso administrativo: hacia un modelo de justicia provisional. Revista Digital de Derecho Administrativo [en línea]. 2010, julio-diciembre, nro. 4. pp. 293-314. [Consultado 15 de abril de 2020]. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2815>.

RAMOS ROMEU, Francisco. Los presupuestos procesales y la tutela cautelar. Justicia: Revista de Derecho Procesal [en línea]. 2006, nro. 1-2. pp. 189-215. [Consultado el 15 de febrero de 2020]. Disponible en: <https://www.doccity.com/es/medidas-cautelares-19/2978320>.

3. Tesis

NIÑO OSORIO, Angélica María. Imparcialidad y suspensión provisional de los actos administrativos. Tesis de maestría. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2018.

OBANDO SIERRA, Elcy Natalia. La Suspensión Provisional del Acto Administrativo en el CPACA: una medida cautelar o prejuzgamiento. Tesis de maestría. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2018.

4. Jurisprudencia

4.1. Corte Constitucional

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-039 (3, febrero, 1997). Expediente: T-84771 [en línea]. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Bogotá D.C. [Consultado: 11 de enero de 2019]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU039-97.htm>.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 (7, abril, 1997). Expediente: D-2172. [en línea]. MP. Antonio Barrera Carbonell. Bogotá D.C. [Consultado: 13 de septiembre de 2020]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1999/C-197-99.htm>.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-048 (1, enero, 1999). Expediente: T-154728 [en línea]. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá D.C. [Consultado: 15 de noviembre de 2019]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-048-99.htm>.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-490 (4, mayo, 2000). Expediente: D-2650 [en línea]. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá D.C. [Consultado: 3 de febrero de 2020]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-490-00.htm>.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-673 (28, junio, 2001). Expediente: D-3303 [en línea]. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá D.C. [Consultado: 15 de abril de 2020]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-673-01.htm>.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-317 (2, mayo, 2002). Expediente: D-3744 [en línea]. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá D.C. [Consultado: 22 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-317-02.htm>.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-514 (19, junio, 2003). Expediente: T-705724 [en línea]. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá D.C. [Consultado: 15 de noviembre de 2019]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-514-03.htm>.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-1159 (4, diciembre, 2003). Expediente: T-603030 [en línea]. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá D.C. [consultado: 30 de marzo de 2020]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/SU1159-03.htm>.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-982 (8, octubre, 2004). Expediente: T-916680 [en línea]. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C. [Consultado: 11 de abril de 2020]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-982-04.htm>.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-469 (21, agosto, 2006). Expediente: D-11214 [en línea]. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva. Bogotá D.C. [Consultado: 4 de febrero de 2020]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-469-16.htm>.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-523 (4, agosto, 2009). Expediente: D-7612 [en línea]. M.P. María Victoria Calle Correa. Bogotá D.C. [Consultado: 6 de febrero de 2020]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-523-09.htm>.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-552 (16, julio, 2012). Expediente: T-3346914 [en línea]. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva. Bogotá D.C. [Consultado: 11 de abril de 2020]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-552-12.htm>.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-355 (11, junio, 2015). Expediente: T-4325260 [en línea]. M.P. Mauricio González Cuervo. Bogotá D.C. [Consultado: 15 de noviembre de 2019]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/SU355-15.htm>.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-501 (6, agosto, 2015). Expediente: T-3756821 [en línea]. M.P. Myriam Ávila Roldán. Bogotá D.C. [Consultado: 30 de marzo de 2020]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/SU501-15.htm>.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-623 (30, septiembre, 2015). Expediente: D-9344 [en línea]. M.P. Alberto Rojas Ríos. Bogotá D.C. [Consultado: 5 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-623-15.htm>.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-176 (23, marzo, 2017). Expediente: D-11582 y D-11586. [en línea]. M.P. Alberto Rojas Ríos. Bogotá D.C. [Consultado: 15 de abril de 2020]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-176-17.htm>.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-091 (9, marzo, 2018). Expediente: T-6455218 [en línea]. M.P. Carlos Bernal Pulido. Bogotá D.C. [Consultado: 15 de abril de 2020]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-091-18.htm>.

CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA T-461 (3, diciembre, 2018). Expediente: 6839584 [en línea]. M.P. Carlos Bernal Pulido. Bogotá D.C. [Consultado: 15 de abril de 2020]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-461-18.htm>.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-061 (7, junio, 2018). Expediente: T-6466259 [en línea]. M.P. Luís Guillermo Guerrero Pérez. Bogotá D.C. [Consultado: 15 de abril de 2020]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU061-18.htm>.

4.2. Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA PLENA. Resolución (19, septiembre, 1889). Expediente sin número [en línea]. Sin ponente. Bogotá D.C. [Consultado el 13 de octubre de 2019]. Disponible en: [http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20IV%20n.%200157-0208%20\(1889-1890\).pdf](http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20IV%20n.%200157-0208%20(1889-1890).pdf).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA PLENA. Resolución (26, 10, 1899). Expediente sin número [en línea]. Sin ponente. Bogotá D.C. [Consultado el 13 de octubre de 2019]. Disponible en: [http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20XIV%20n.%200679-0732%20\(1900-1901\).pdf](http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20XIV%20n.%200679-0732%20(1900-1901).pdf).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA PLENA. Sentencia 138 (9, noviembre, 1990). Expediente 2214 (351-E) [en línea]. M.P. Hernando Gómez Otálora y Fabio Morón Díaz. Bogotá D.C. [Consultado el 11 de enero de 2019]. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30014406>.

4.3. Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (13, noviembre, 1923). Expediente sin número [base de datos en línea]. M.P. J.M. García Hernández. Bogotá D.C. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Documento identificado con el nro. 202646 (602-CE-SCA-1923-11-13).

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (13, noviembre, 1938). Expediente sin número [base de datos en línea]. M.P. Guillermo Peñaranda Arenas. Bogotá D.C. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Documento identificado con el nro. 204569 (964-CE-1938-11-10).

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (24, agosto, 1939). Expediente sin número [base de datos en línea]. M.P. Guillermo Peñaranda Arenas. Bogotá D.C. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Documento identificado con el nro. 104685 (589-CE-1939-08-24).

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (22, octubre, 1940). Expediente sin número [base de datos en línea]. M.P. Carlos Rivadeneira. Bogotá D.C. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Documento identificado con el nro. 230541 (940-CE-1940-10-22).

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (4, noviembre, 1944). Expediente sin número [base de datos en línea]. M.P. Gonzalo Gaitán. Bogotá D.C. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Documento identificado con el nro. 205258 (103-CE-1944-11-04).

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (15, marzo, 1946). Expediente sin número [base de datos en línea]. M.P. Jorge Lamus Girón. Bogotá D.C. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Documento identificado con el nro. 205553 (362-CE-1946-03-15).

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (13, junio, 1951). Expediente sin número [base de datos en línea]. M.P. Álvaro Pineda de Castro. Bogotá D.C. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Documento identificado con el nro. 205905 (536-CE-SCA-1951-06-13).

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (14, diciembre, 1955). Expediente 1214 [base de datos en línea]. M.P. Rafael Marriaga. Bogotá D.C. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto (12, septiembre, 1963). Expediente sin número [base de datos en línea]. M.P. Ricardo Bonilla Gutiérrez. Bogotá D.C. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Documento identificado con el nro. 206836 (385-CE-SCA-1963-09-12).

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Auto (27, marzo, 1969). Expediente sin número [base de datos en línea]. M.P. Juan Hernández Sáenz. Bogotá D.C. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Documento identificado con el nro. 207432 (163-CE-SEC3-1969-03-27).

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (20, junio, 1973). Expediente 1958 [base de datos en línea]. M.P. Carlos Galindo Pinilla. Bogotá D.C. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Auto (5, agosto, 1985). Expediente 4705 [base de datos en línea]. M.P. Carlos Betancourt Jaramillo. Bogotá D.C. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (15, junio, 1990). Expediente 1234A [base de datos en línea]. M.P. Pablo Cáceres Corrales. Bogotá D.C. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Auto (24, enero, 1992). Expediente 0647 [base de datos en línea]. M.P. Jorge Penen del Tierue. Bogotá D.C. [Consultado: 11 de enero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Auto (24, julio, 1992). Expediente: 0763 [base de datos en línea]. M.P. Jorge Penen Deltieure. Bogotá D.C. [Consultado: 21 de marzo de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Concepto (1, noviembre, 2006). Expediente: 11001-03-06-000-2006-00098-00 (1779) [base de datos en línea]. MP. Enrique José Arboleda Perdomo. Bogotá D.C. [Consultado: 12 de abril de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (19, noviembre, 2009). Expediente 11001-03-24-000-2009-00468-00 [base de datos en línea]. M.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá D.C. [Consultado: 24 de diciembre de 2018]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Sentencia (18, marzo, 2010). Expediente 25000-23-15-000-2010-00101-01 (AC) [base de datos en línea]. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá D.C. [Consultado: 24 de diciembre de 2018]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Auto (19, julio, 2010). Expediente 11001-03.26-000-2010-00027-00 (38637) [base de datos en línea]. M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Bogotá D.C. [Consultado: 8 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Sentencia (6, octubre, 2011). Expediente: 11001-03-28-000-2010-00120-00 [base de datos en línea]. MP. Alberto Yepes Barreiro. Bogotá D.C. [Consultado: 12 de abril de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (15, noviembre, 2012). Expediente 11001-03-24-000-2012-00277-00 [base de datos en línea]. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Bogotá D.C. [Consultado: 19 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Auto (28, febrero, 2013). Expediente 11001-03-28-000-2013-00007-00 [base de datos en línea]. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Bogotá D.C. [Consultado: 18 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (15, marzo, 2013). Expediente 11001-03-24-000-2012-00293-00 [base de datos en línea]. M.P. Guillermo Vargas Ayala. Bogotá D.C. [Consultado: 19 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Auto (27, junio, 2013). Expediente 11001-03-28-000-2013-00008-00 [base de datos en línea]. M.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá D.C. [Consultado: 19 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (28, junio, 2013). Expediente 11001-03-26-000-2012-00064-00 [base de datos en línea]. M.P. María Elizabeth García González. Bogotá D.C. [Consultado: 19 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (23, septiembre, 2013). Expediente 52001-23-31-000-2011-00533-01(19111) [base de datos en línea]. M.P. Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez. Bogotá D.C. [Consultado: 7 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (23, octubre, 2013). Expediente 11001-03-24-000-2013-00999-00 (2217-13) [base de datos en línea]. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C. [Consultado: 20 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (31, octubre, 2013). Expediente: 25000-23-24-000-2012-00803-01 [base de datos en línea]. M.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá D.C. [Consultado: 21 de marzo de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia (12, noviembre, 2013). Expediente 68001-23-31-000-1996-02081-01 (17009) [base de datos en línea]. M.P. Enrique Gil Botero. Bogotá D.C. [Consultado: 7 de febrero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Auto (31, marzo, 2014). Expediente 11001-03-26-000-2013-00149-00 (49058) [base de datos en línea]. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. [Consultado: 10 de marzo de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. Auto (13, mayo, 2014). Expediente 11001-03-25-000-2014-00360-00 (1131-14) [base de datos en línea]. M.P. Gerardo Arenas Monsalve. Bogotá D.C. [Consultado: 2 de diciembre d 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (24, junio, 2014). Expediente 11001-03-24-000-2013-00027-00 [base de datos en línea]. M.P. María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C. [Consultado: 19 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (8, julio, 2014). Expediente 11001-03-15-000-2012-00301-00 [base de datos en línea]. M.P. María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C. [Consultado: 19 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (9, julio, 2014). Expediente 11001-03-25-000-2013-01774-00 (4678-13) [base de datos en línea]. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C. [Consultado: 20 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (9, julio, 2014). Expediente 11001-03-25-000-2013-01799-00(4785-13) [base de datos en línea]. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C. [Consultado: 20 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (23, julio, 2014). Expediente 68001-23-33-000-2013-00221-01 (3531-13) [base de datos en línea]. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C. [Consultado: 20 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Auto (30, julio, 2014) Expediente: 11001-03-28-000-2014-00083-00 [base de datos en línea]. MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Bogotá D.C. [Consultado: 30 de marzo de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Auto (3, septiembre, 2014). Expediente 11001-03-28-000-2014-00064-00 [base de datos en línea]. M.P. Susana Buitrago Valencia. Bogotá D.C. [Consultado: 18 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Auto (3, septiembre, 2014). Expediente 11001-03-26-000-2013-00162-99 (49150) [base de datos en línea]. M.P. Hernán Andrade Rincón (E). Bogotá D.C. [Consultado: 2 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Auto (28, octubre, 2014). Expediente: 11001-03-26-000-2014-00147-00 (52444) [base de datos en línea]. M.P. Stella Conto Días Del Castillo. [Consultado: 11 de marzo de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (27, noviembre, 2014). Expediente 11001-03-27-000-2014-00006-00 (20915) [base de datos en línea]. M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Bogotá D.C. [Consultado: 6 de diciembre de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (19, diciembre, 2014). Expediente 11001-03-15-000-2012-00323-00 [base de datos en línea]. M.P. María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C. [Consultado: 19 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (19, diciembre, 2014). Expediente 11001-03-24-000-2013-00385-00 [base de datos en línea]. M.P. María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C. [Consultado: 3 de marzo de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (24, febrero, 2015). Expediente 11001-03-25-000-2014-00919-00 (2837-14) [base de datos en línea]. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C. [Consultado: 20 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (16, marzo, 2015). Expediente 11001-03-25-000-2014-01047-00 (3210-14) [base de datos en línea]. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C. [Consultado: 20 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Auto (13, mayo, 2015). Expediente 11001-03-26-000-2015-00022-00 (53057) [base de datos en línea]. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. [Consultado: 9 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (3, junio, 2015). Expediente: 11001-03-27-000-2014-00008-00 (20930) [base de datos en línea]. MP. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá D.C. [Consultado: 11 de abril de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Auto (17, julio, 2015). Expediente 11001-03-26-000-2011-00064-01(42169) [base de datos en línea]. M.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero. Bogotá D.C. [Consultado: 7 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (27, agosto, 2015). Expediente 11001-03-24-000-2015-00194-00 [base de datos en línea]. M.P. María Elizabeth García González. Bogotá D.C. [Consultado: 3 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (9, septiembre, 2015). Expediente 11001-03-24-000-2013-00440-00 [base de datos en línea]. M.P. María Elizabeth García González. Bogotá D.C. [Consultado: 3 de marzo de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (18, septiembre, 2015). Expediente 11001-03-24-000-2013-00440-00 [base de datos en línea]. M.P. María Elizabeth García González. Bogotá D.C. [Consultado: 20 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (15, octubre, 2015). Expediente 11001-03-24-000-2013-00286-00 [base de datos en línea]. M.P. María Elizabeth García González. Bogotá D.C. [Consultado: 3 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (3, noviembre, 2015). Expediente 11001-03-24-000-2013-00682-00 [base de datos en línea]. M.P. María Elizabeth García González. Bogotá D.C. [Consultado: 3 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (6, noviembre, 2015). Expediente 11001-03-25-000-2015-00398-00 (0907-15) [base de datos en línea]. M.P. Gabriel Valbuena Hernández. Bogotá D.C. [Consultado: 20 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (13, noviembre, 2015). Expediente 11001-03-24-000-2012-00358-00 [base de datos en línea]. M.P. María Elizabeth García González. Bogotá D.C. [Consultado: 3 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (24, noviembre, 2015). Expediente 11001-03-24-000-2014-00120-00 [base de datos en línea]. M.P. Guillermo Vargas Ayala. Bogotá D.C. [Consultado: 4 de marzo de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (12, enero, 2016). Expediente: 11001-03-27-000-2015-00044-00 (21848) [base de datos en

línea]. M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Bogotá D.C. [Consultado: 9 de abril de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (5, abril, 2016). Expediente 11001-03-25-000-2013-01799-00(4785-13) [base de datos en línea]. M.P. William Hernández Gómez. Bogotá D.C. [Consultado: 20 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Auto (2, mayo, 2016). Expediente 11001-03-26-000-2014-00153-00 (52445) [base de datos en línea]. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (E). [Consultado: 7 de marzo de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Auto (2, mayo, 2016). Expediente 11001-03-26-000-2016-00045-00(56604) [base de datos en línea]. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (E). [Consultado: 7 de marzo de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (24, junio, 2016). Expediente 11001-03-27-000-2014-00042-00 (21171) [base de datos en línea]. M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Bogotá D.C. [Consultado: 2 de marzo de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (30, junio, 2016). Expediente 11001-03-24-000-2015-00369-00 [base de datos en línea]. M.P. Guillermo Vargas Ayala. Bogotá D.C. [Consultado: 3 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (6, julio, 2016). Expediente 11001-03-27-000-2015-00080-00(22197) [base de datos en línea]. M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Bogotá D.C. [Consultado: 7 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (21, noviembre, 2016). Expediente 11001-03-25-000-2015-00618-00(1790-15) [base de datos en línea]. M.P. Gabriel Valbuena Hernández. Bogotá D.C. [Consultado: 20 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (7, diciembre, 2016). Expediente 11001-03-27-000-2014-00042-00 (21171) [base de datos en línea]. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas (E). Bogotá D.C. [Consultado: 22 de marzo de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. Auto (7, febrero, 2017). Expediente 05001-23-33-000-2018-00976-01 (5418-2018) [base de datos en línea]. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá D.C. [Consultado: 21 de noviembre de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. Sentencia (27, abril, 2017). Expediente: 11001-03-25-000-2013-01087-00 (2512-2013) [base de datos en línea]. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá D.C. [Consultado: 12 de abril de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia (28, marzo, 2017) Expediente: 11001-03-15-000-2015-00111-00 (PI) [base de datos en línea]. MP. Rafael Francisco Suárez Vargas. Bogotá D.C. [Consultado: 30 de marzo de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (8, mayo, 2017). Expediente 11001-03-25-000-2013-01625-00(4173-13) [base de datos en línea]. M.P. William Hernández Gómez. Bogotá D.C. [Consultado: 20 de febrero de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia (15, noviembre, 2017). Expediente 11001-03-25-000-2014-00360-00 (1131-14) [base de datos en línea]. M.P. César Palomino Cortés. Bogotá D.C. [Consultado: 4 de febrero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (25, enero, 2018). Expediente 11001-03-24-000-2017-00433-00 (2079-17) [base de datos en línea]. M.P. William Hernández Gómez. Bogotá D.C. [Consultado: 15 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Sentencia (22, febrero, 2018). Expediente: 25000-23-25-000-2008-00942-01 (1635.17) [base de datos en línea]. MP. Rafael Francisco Suarez Vargas. Bogotá D.C. [Consultado: 5 de abril de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (23, febrero, 2018). Expediente 11001-03-27-000-2014-00014-00(21017) [base de datos en línea]. M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Bogotá D.C. [Consultado: 4 de marzo de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia de Unificación SUJ-010-S2 (12, abril, 2018). Expediente: 81001-23-33-000-2014-00012-01 (1321-15) [base de datos en línea]. MP. William Hernández Gómez. Bogotá D.C. [Consultado: 1 de abril de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (7, mayo, 2018). Expediente 11001-03-24-000-2017-00048-00 [base de datos en línea]. M.P. Oswaldo Giraldo López. Bogotá D.C. [Consultado: 4 de marzo de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (29, mayo, 2018). Expediente 11001-03-24-000-2017-00474-00 [base de datos en línea]. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá D.C. [Consultado: 3 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (28, junio, 2018). Expediente 11001-03-27-000-2017-00047-00(23490) [base de datos en línea]. M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Bogotá D.C. [Consultado: 4 de marzo de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Auto (19, julio, 2018). Expediente: 11001-03-26-000-2017-00151-00 (60291) [base de datos en línea]. MP. María Adriana Marín. Bogotá D.C. [Consultado: 12 de abril de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Sentencia (2, agosto, 2018). Expediente 11001-03-27-000-2014-00006-00 (20915) [base de datos en línea]. M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Bogotá D.C. [Consultado: 6 de diciembre de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Sentencia (2, agosto, 2018). Expediente 11001-03-26-000-2013-00162-99 (49150) [base de datos en línea]. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Bogotá D.C. [Consultado: 2 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (21, agosto, 2018). Expediente 11001-03-24-000-2017-00860-00 (4661-17) [base de datos en línea]. M.P. William Hernández Gómez. Bogotá D.C. [Consultado: 15 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (23, agosto, 2018). Expediente 11001-03-24-000-2017-00326-00 (1563-17) [base de datos en línea]. M.P. William Hernández Gómez. Bogotá D.C. [Consultado: 15 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (6, septiembre, 2018). Expediente 11001-03-24-000-2018-00368-00 (1392-18) [base de datos en línea]. M.P. William Hernández Gómez. Bogotá D.C. [Consultado: 15 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA PRIMERA ESPECIAL DE DECISIÓN. Sentencia (4, octubre, 2018) Expediente: 11001-03-15-000-2018-02151-00 (PI) [base de datos en línea]. MP. María Adriana Marín. Bogotá D.C. [Consultado: 30 de marzo de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (3, diciembre, 2018). Expediente: 25000-23-41-2015-02449-00 [base de datos en línea]. MP. Oswaldo Giraldo López. Bogotá D.C. [Consultado: 2 de abril de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA VEINTIUNO ESPECIAL DE DECISIÓN. Auto (6, febrero, 2019). Expediente: 11001-03-15-000-2018-04505-00(A) [en línea]. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. Bogotá D.C. [Consultado: 22 de marzo de 2020]. Disponible de: [http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=11001-03-15-000-2018-04505-00\(A\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=11001-03-15-000-2018-04505-00(A)).

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN a. Auto (8, febrero, 2019). Expediente 11001-03-26-000-2015-00163-00(55827)B [base de datos en línea]. M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Bogotá D.C. [Consultado: 7 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (12, marzo, 2019). Expediente: 05001-23-33-000-2015-02178-01 (24273) [base de datos en línea]. M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Bogotá D.C. [Consultado: 8 de abril de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Auto (27, marzo, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2017-00323-00 [base de datos en línea]. M.P. Oswaldo Giraldo López. Bogotá D.C. [Consultado: 7 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (14, mayo, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2016-00189-00 [base de datos en línea]. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá D.C. [Consultado: 9 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (14, mayo, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2015-00498-00 [base de datos en línea]. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá D.C. [Consultado: 9 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (21, mayo, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2015-00392-00 [base de datos en línea]. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá D.C. [Consultado: 9 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (23, mayo, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2014-02044-00 (3094-17) [base de datos en línea]. M.P. William Hernández Gómez. Bogotá D.C. [Consultado: 15 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (13, junio, 2019). Expediente: 11001-03-24-000-2014-00576-00 [base de datos en línea]. M.P. Oswaldo Giraldo López. Bogotá D.C. [Consultado: 29 de marzo de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (14, junio, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2015-00009-00 [base de datos en línea]. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá D.C. [Consultado: 9 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Sentencia (18, julio, 2019). Expediente 11001-03-27-000-2014-00042-00 (21171) [base de datos en línea]. M.P. Milton Chaves García. Bogotá D.C. [Consultado: 29 de diciembre de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Sentencia (18, julio, 2019). Expediente: 08001-23-33-000-2013-00306-01 (21557). [base de datos en línea]. M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Bogotá D.C. [Consultado: 14 de septiembre de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (24, julio, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2016-00071-00 [base de datos en línea]. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá D.C. [Consultado: 9 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (29, julio, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2018-01639-00 (5430-18) [base de datos en línea]. M.P. William Hernández Gómez. Bogotá D.C. [Consultado: 15 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Auto (8, agosto, 2019). Expediente 11001-03-28-000-2019-00024-00 [base de datos en línea]. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Bogotá D.C. [Consultado: 7 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (15, agosto, 2019). Expediente: 70001-23-33-000-2018-00047-01 (24566). [base de datos en línea]. M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Bogotá D.C. [Consultado: 13 de septiembre de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA Sentencia (29, agosto, 2019). Expediente: 25000-23-27-000-2012-00366-02 (22281) [en línea]. M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Bogotá D.C. [Consultado: 15 de abril de 2020]. Disponible de: [http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=25000-23-27-000-2012-00366-02\(22281\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=25000-23-27-000-2012-00366-02(22281)).

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (6, septiembre, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2019-00022-00 [base de datos en línea]. M.P. Oswaldo Giraldo López. Bogotá D.C. [Consultado: 9 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Auto (9, octubre, 2019). Expediente 11001-03-27-000-2017-00030-00 (23254) [base de datos en línea]. M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Bogotá D.C. [Consultado: 6 de diciembre de 2019]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto (8, noviembre, 2019). Expediente:11001-03-24-000-2017-00128-00 [base de datos en línea]. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá D.C. [Consultado: 12 de abril de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Sentencia (14, noviembre, 2019). Expediente: 11001-03-27-000-2014-00008-00 (20930) [base de datos en línea]. MP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Bogotá D.C. [Consultado: 11 de abril de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Auto (18, noviembre, 2019). Expediente 11001-03-24-000-2019-00160-00 (1038-19) [base de datos en línea]. M.P. William Hernández Gómez. Bogotá D.C. [Consultado: 15 de enero de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Sentencia (9, diciembre, 2019). Expediente: 11001-03-27-000-2013-00029-00 (20498) [base de datos en línea]. M.P. Milton Chaves García. Bogotá D.C. [Consultado: 12 de abril de 2020]. Disponible de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

5. Páginas web

5.1. Debates de la Asamblea Nacional Constituyente

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. COMISIÓN PRIMERA. Ponencia proyecto de reforma constitucional [sitio web]. Bogotá D.C.: Banco de la República. [Consultado: 11 de enero de 2019]. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/481>.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. COMISIÓN PRIMERA. Informe de la sesión del 6 de mayo de 1991 [sitio web]. Bogotá D.C.: Banco de la República. [Consultado: 11 de enero de 2019]. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/234>.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. COMISIÓN CUARTA. Ponencia proyecto de reforma constitucional [sitio web]. Bogotá D.C.: Banco de la República. [Consultado: 11 de enero de 2019]. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/341>.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. COMISIÓN CUARTA. Informe de la sesión del 15 de mayo de 1991 [sitio web]. Bogotá D.C.: Banco de la República. [Consultado: 11 de enero de 2019]. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/208>.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. SESIÓN PLENARIA. Informe de la sesión del 4 de junio de 1991 [sitio web]. Bogotá D.C.: Banco de la República. [Consultado: 11 de enero de 2019]. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/174>.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. SESIÓN PLENARIA. Informe de la sesión del 11 de junio de 1991 [sitio web]. Bogotá D.C.: Banco de la República. [Consultado: 11 de enero de 2019]. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/213>.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. SESIÓN PLENARIA. Informe de la sesión del 1 de julio de 1991 [sitio web]. Bogotá D.C.: Banco de la República. [Consultado: 11 de enero de 2019]. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/66>.

5.2. Documentos periodísticos

CARRILLO FLÓREZ, Fernando. La séptima papeleta: el sueño estudiantil que cambió la historia [sitio web]. En: El Tiempo. Bogotá D.C. 3, julio, 2016. [Consultado: 11 de enero de 2019]. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16635743>.

5.3. Publicaciones seriadas

GACETA DEL CONGRESO [en línea]. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia, 17 de noviembre de 2009. [Consultado: 23 de diciembre de 2018]. Nro. 1173. Disponible en: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml>.

GACETA DEL CONGRESO [en línea]. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia, 23 de noviembre de 2010. [Consultado: 23 de diciembre de 2018]. Nro. 951. Disponible en: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml>.

5.4. Diccionario de la real lengua española

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española: análisis [sitio web]. Madrid (España): Real Academia Española. [Consultado: 14 de septiembre de 2020]. Disponible en <https://dle.rae.es/an%C3%A1lisis>.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española: confrontar [sitio web]. Madrid (España): Real Academia Española. [Consultado: 14 de septiembre de 2020]. Disponible en <https://dle.rae.es/confrontar>.

6. Información sin publicar

CONSEJO DE ESTADO. COMITÉ TRÁMITE LEGISLATIVO [CD-ROM]. Información obtenida mediante petición dirigida al Consejo de Estado, que respondió mediante el Oficio CE-PRESIDENCIA-CARTA-INT-2018-2593 del 2 de noviembre de 2018.

7. Normas jurídicas

7.1. Constitucionales

CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Nacional (5, agosto, 1886) [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial. Sin número [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible en internet: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1826862>.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Y LEGISLATIVA DE COLOMBIA. Acto Legislativo 10 (27, abril, 1905). Reformatorio de la Constitución, por el cual se deroga el Título XIII de la misma [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial. 1905. Nro. 12346. p. 2. [Consultado: 1 de octubre de 2019]. Disponible en internet: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825758>.

ASAMBLEA NACIONAL. Acto Legislativo 3 (31, octubre, 1910). Reformatorio de la Constitución Nacional [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial. 1910. Nro. 14131. p. 3. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible en internet: <http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825559>.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 1 (10, setiembre, 1914). Por el cual se restablece el Consejo de Estado [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial. 1914. Nro. 15295. p. 1. [Consultado: 5 de febrero de 2020]. Disponible en internet: [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Acto/30020055?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Acto/30020055?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 01 (18, junio, 1945). Por el cual se confieren algunas atribuciones al director de la policía [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial. 1945. Nro. 25769. p. 1. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible en internet: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1793577>.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política (20, julio, 1991) [en línea]. Bogotá D.C.: Gaceta Constitucional. 1991. Nro. 114. [Consultado: 20 de enero de 2019]. Disponible en internet: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>.

7.2. Legales

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 149 (3, diciembre, 1888). Código Político y Municipal [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial. 1888. Nro. 7636. p. 1. [Consultado: 1 de octubre de 2019]. Disponible en internet: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824621>.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 27 (13, noviembre, 1904). Sobre anulación de ordenanzas departamentales [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial. 1904. Nro. 12225. p. 1. [Consultado: 1 de

octubre de 2019]. Disponible en internet: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1787301>.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 38 (27, abril, 1905). En desarrollo del acto reformativo por el cual se deroga el Título XIII de la Constitución nacional [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial. 1905. Nro. 12348. p. 1. [Consultado: 1 de octubre de 2019]. Disponible en internet: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1593422>.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 130 (13, diciembre, 1913). Sobre la jurisdicción de lo contencioso-administrativo [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial. 1914. Nro. 15123. p. 1. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible en internet: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1647792>.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 167 (24, diciembre, 1941). Sobre la jurisdicción de lo contencioso-administrativa [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial. 1942. Nro. 24853. p. 1. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible en internet: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1793577>.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 (18, enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial. 2011. Nro. 47956. p. 1. [Consultado: 23 de diciembre de 2018]. <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>.

7.3. Decretos

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 01 (2, enero, 1984). Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial. 1984. Nro. 36439. p. 1. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible en internet: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1698916>.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 2304 (7, octubre, 1989). Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código Contenciosos Administrativo [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial. 1989. Nro. 39013. p. 68. [Consultado: 10 de enero de 2019]. Disponible en internet: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1764758>.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 19261 (24, agosto, 1990). Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial. 1990. Nro. 39512. p. 1. [Consultado: 5 de febrero de 2020]. Disponible en internet: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1371701>.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 2591 (19, noviembre, 1991). Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial. 1991. Nro. 40165. p. 1. [Consultado: 5 de febrero de 2020]. Disponible en internet: <http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1470723>.

7.4. Reglamentos

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Reglamento Interno (7, febrero, 1991). [en línea]. Sin publicar oficialmente [Consultado: 21 de enero de 2019]. Disponible en: http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Asamblea_Nacional_Constituyente.