



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D. C., dos (2) de febrero de dos mil dieciséis (2016)e

Radicación núm.: 11001 0324 000 **2012 00315** 00

Actor: **ROBERTO SALGADO ZAMUDIO**

Demandado: Nación-Rama Judicial-Consejo Superior de la Judicatura

LEY 1437 DE 2011

El Despacho decide sobre la solicitud de suspensión provisional presentada por el demandante respecto del párrafo único del artículo 1 del Acuerdo PSAA12-9683 de 2012, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.



I. Antecedentes.

1.1. Roberto Salgado Zamudio, el día 27 de septiembre de 2012, interpuso el presente medio de control de simple nulidad contra el parágrafo único del artículo 1 del Acuerdo PSAA12-9683 de 2012.

1.2. El proceso de la referencia fue repartido al Despacho del Consejero de Estado, Marco Antonio Velilla Moreno, el día 08 de octubre del 2012. El Magistrado Sustanciador admitió la demanda y corrió traslado de la suspensión provisional mediante auto del 20 de mayo del 2015.

1.3. El Consejero de Estado Roberto Augusto Serrato Valdés, quien reemplazó al Dr. Velilla Moreno, manifestó su impedimento para conocer del presente asunto mediante escrito del día 18 de septiembre del 2015.



1.4. La Sala de la Sección Primera del Consejo de Estado mediante providencia del 12 de noviembre del 2015 declaró fundado el impedimento manifestado y ordenó remitir el expediente al consejero que sigue en turno. En consecuencia, el proceso de la referencia fue reasignado a este Despacho el 14 de diciembre del 2015.

II. La solicitud de suspensión provisional.

2.1. La parte actora, en cuaderno separado de la demanda, solicitó la suspensión provisional del párrafo único de la siguiente disposición:

ACUERDO No. PSAA12-9683 DE 2012

ARTÍCULO 1º.- Creación de Despacho de descongestión en la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá: Crear transitoriamente, a partir del 17 de septiembre de 2012 y hasta el 19 de diciembre de 2012, en la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, un (1) Despacho de Magistrado de Descongestión, conformado por Un (1) cargo de Magistrado de Descongestión, un (1) cargo de Abogado Asesor grado 23 y un (1) cargo de Auxiliar Judicial 1.



PARÁGRAFO.- Con el Despacho de Magistrado de Descongestión creado, se completarán veintiún (21) Despachos de Magistrado, quienes conformarán Salas Fijas de Decisión.

2.2. La parte actora sostiene que la disposición demandada es contraria a lo establecido en el artículo 7 del Decreto Ley 1265 de 1970 y al inciso segundo del artículo 19 de la Ley 270 de 1996.

2.3. El demandante señala que la disposición censurada estableció salas fijas de decisión en la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, lo que considera contradice lo establecido en el artículo 7 del Decreto Ley 1265 de 1970 y el inciso segundo del artículo 19 de la Ley 270 de 1996, que según él, establecieron que las salas de decisión en los tribunales superiores de los distritos judiciales estarán conformadas por el magistrado ponente del proceso y los dos magistrados que le siguen en turno en estricto orden alfabético.

III. Traslado de la solicitud al demandado.



El Consejo Superior de la Judicatura, mediante escrito allegado a esta Corporación el 11 de junio de 2015¹, solicitó negar la suspensión provisional por lo siguiente:

3.1. Que el artículo 257 de la Constitución Política le otorgó la facultad de dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, lo relacionado con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y regulación de los trámites judiciales.

3.2. Que los numerales 5 y 9 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración, le otorgaron la función de crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir Juzgados-Tribunales-o las salas de éstos.

¹ Folios 11 a 22 de este cuaderno.



3.3. Que la Ley 1285, que reformó la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, le otorgó expresa facultad de crear y ejecutar un Plan Nacional de Descongestión de la Rama Judicial.

3.4. Que la norma controvertida fue expedida en cumplimiento de los anteriores mandatos constitucionales y legales, por lo tanto, considera que esa entidad no extralimitó sus funciones al expedirla. Que la disposición tiene como objetivo ejecutar Plan Nacional de Descongestión Judicial y optimizar la labor que cumplen los Magistrados de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

3.5. Que el artículo 7 del Acuerdo 108 de 1997, expedido por esa Corporación, estableció que los Tribunales Superiores están divididos en salas especializadas que a su vez estarían divididas en salas rotativas de decisión. Que estas salas decisión estaban conformadas por el magistrado ponente y con los dos que le siguen en turno en orden alfabéticamente.



3.6. Que decidió modificar el modelo de salas rotativas por uno salas fijas de decisión. Lo anterior porque se reduce el número de salas en que participan los magistrados y así es más fácil coordinar la utilización de las salas de audiencia y la agenda interna de los togados.

IV. Para resolver, se considera:

4.1. Consideraciones de las medidas cautelares en el CPACA

En el Artículo 229 del CPACA se describen las medidas cautelares así:

“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 significa prejuzgamiento.”



“La medida cautelar en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los intereses colectivos y en los procesos de tutela de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”.

De la anterior definición se puede concluir que:

- **El Juez** puede adoptar la(s) medida(s) cautelar(es) que **considere necesaria(s)** para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.
- Las medidas anticipadas pueden ser solicitadas y decretadas en **cualquier** clase de proceso **declarativo** que se tramite en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y ya no solo en los juicios de anulación de actos administrativos.
- El Juez podrá ordenarlas una vez presentada la demanda, **en cualquier estado del proceso.**
- La solicitud deberá estar sustentada por la parte y tener **relación directa y necesaria con las pretensiones** de la demanda.

- En las **acciones populares y de tutela** el Juez puede decretar **de oficio** las medidas cautelares.
- El Juez deberá **motivar** debidamente la medida.
- El decreto de medidas cautelares **no constituye prejuzgamiento**.-
En efecto, con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 CPACA expresamente dispone que *“[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”*. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es brindar a los jueces *“la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite”*². Una suerte de presunción *iure et de iure* sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen

² GONZALEZ REY, Sergio. “Comentario a los artículos 229-241 CPACA”, en *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 492.

cautelar introducido. La jurisprudencia ya ha 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 causa³. 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.

4.2. Requisitos para decretar la suspensión provisional de actuaciones administrativas.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.



La medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos que era la única medida cautelar prevista en el CCA, continuó en el CPACA. En efecto:

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

4.2.2. El anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), establecía que esta medida estaba sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como fundamento de la solicitud de suspensión fuera *manifiesta* y apreciada por *confrontación directa* con el acto demandado. Así, no permitía que el Juez pudiera realizar un estudio del caso, pues la trasgresión debía ser ostensible, y como tal, no podía implicar esfuerzo analítico alguno.

4.2.3. Ahora bien, el Código ha establecido que la medida de ***suspensión*** de actuaciones administrativas solo se deberá acoger

cuando se considere que no existe otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

4.2.4. El CPACA⁴ define un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional –tanto en acciones de nulidad simple como de nulidad y restablecimiento del derecho- y define de forma general los requerimientos que debe hacer el Juez en los demás eventos. En efecto el inciso primero del Artículo 231 del CPACA, ordena:

“Artículo 231.- 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”.

⁴ Inciso primero del Artículo 231 del CPACA.

4.2.5. Como la jurisprudencia ha resaltado, se trata de *“una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que (...) habilita al Juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto”*⁵. Esto, por cuanto en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA, para la suspensión provisional se prescindió de la *“manifiesta infracción”* hasta allí vigente, lo cual se ha interpretado en el sentido que *“la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”*⁶.

4.2.6. En este sentido se observa que, para que se decrete la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo resulta necesario que del análisis realizado por el Juez, se concluya que existe

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 3 de diciembre de 2012, Rad. No. 11001-03-24-000-2012-00290-00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

4.2.7. Lógicamente esta regulación especial de la suspensión provisional no puede significar que en los juicios de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho únicamente resulte procedente esta medida cautelar. Dado el principio general sentado por el Código⁷ respecto de la posibilidad de decretar las medidas que mejor se ajusten a las particularidades del caso cuando quiera que se cumplan los requisitos previstos para ello se impone entender que la suspensión provisional de un acto administrativo puede verse acompañada de otras medidas previas: sería el caso, por ejemplo, de una de tipo suspensivo de la actuación si se está, por hipótesis, frente a la solicitud de suspensión de la licencia ambiental para la construcción de una obra, cuya paralización podrá también requerirse; o de tipo anticipativo si se está, por ejemplo, frente a una reclamación contra un acto que deniega el reconocimiento de un derecho, cuya suspensión se solicita, y se acompaña del pedido de anticipación de reconocimiento provisional del derecho.

⁷ Artículo 229 del CPACA.



V. Caso concreto.

5.1. El actor solicitó la suspensión provisional del parágrafo único del artículo 1 del Acuerdo No. PSAA12-9683 de 2012, el cual estableció salas fijas de decisión para la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá. El actor considera que la anterior disposición contradice lo establecido en los artículos 7 del Decreto Ley 1265 de 1970 y 19 de la Ley 270 de 1996, que según él, establecieron salas rotativas.

5.2. Las disposiciones que el actor considera vulneradas señalan lo siguiente:

Artículo 7 del Decreto Ley 1265 de 1970: Las salas de los tribunales superiores ejercerán sus funciones jurisdiccionales en salas de decisión, que se integrarán en cada asunto por el magistrado a quien le corresponda en el repartimiento y por los dos que le sigan en orden alfabético de apellidos. Cuando el número de magistrados de aquéllas sea inferior a tres, las decisiones se adoptarán en sala dual, que se formará, si ello fuere necesario, integrando las salas civil y laboral.

Artículo 19 de la Ley 270 de 1996: Los Tribunales Superiores son creados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que determine la ley procesal en cada distrito judicial. Tienen el número de Magistrados que



determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que, en todo caso, no será menor de tres.

Los Tribunales Superiores ejercerán sus funciones por conducto de la Sala Plena, integrada por la totalidad de los Magistrados, por la Sala de Gobierno, por las Salas especializadas y por las demás Salas de Decisión plurales e impares, de acuerdo con la ley.

5.3. La disposición censurada fue expedida por el Consejero Superior de la Judicatura en ejercicio de su deber de implementar el Plan Nacional de Descongestión Judicial. Este plan fue creado por la Ley 1285 de 2009, que reformó la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, con el objetivo de superar los graves problemas de congestión judicial por los que atraviesa buena parte de la administración judicial.

5.4. Esta Ley le otorgó la facultad al Consejo Superior de la Judicatura de redistribuir los asuntos que los tribunales y juzgados tenga para fallo, de crear los cargos de jueces y magistrados de apoyo para atender cargas por congestión de los despachos permanentes (artículo 15).

5.5. A su vez el artículo 85 de la Ley 270 de 1996 le otorgó al Consejo Superior la función de:

(...)

5. Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir Tribunales, las Salas de éstos y los Juzgados, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia, así como crear Salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los Distritos Judiciales, de acuerdo con las necesidades de éstos.



9. Determinar la estructura y las plantas de personal de las Corporaciones y Juzgados. Para tal efecto podrá crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la Rama Judicial, determinar sus funciones y señalar los requisitos para su desempeño que no hayan sido fijados por la ley. (...) (Negrillas de la Sala)

5.6. El Despacho considera que, en principio, las facultades otorgadas al Consejo Superior de la Judicatura por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) y la Ley que la reformó (1385 de 2009) le permiten a esta Corporación modificar la estructura de la salas de decisión de los tribunales superiores del distrito judicial con el objetivo de ejecutar el Plan Nacional de Descongestión Judicial. Por lo anterior, se llega a la conclusión de que no hay razón que amerite suspender de forma provisional los efectos de la norma demandada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sala Unitaria

RESUELVE

NEGAR la suspensión provisional solicitada por los motivos expuestos.



Notifíquese y cúmplase,

GUILLERMO VARGAS AYALA

Consejero de Estado