

**DECRETO DE MEDIDAS CAUTELARES CON LA LEY 1437 – Suspensión de las medidas. Debido proceso**

En efecto, como lo ha sostenido la Jurisprudencia de la Corporación, el procedimiento dispuesto para las medidas cautelares en el C.P.A.C.A., es independiente al previsto para las demás actuaciones que deban surtirse dentro del proceso contencioso administrativo. Conforme a la Jurisprudencia en cita, las medidas cautelares procedentes en el proceso ordinario, no se someten a los términos, recursos y demás actuaciones de éste, pues su procedimiento es autónomo y en él prevalece su carácter urgente e inmediato. Para la Sala, no asiste razón a la recurrente, porque durante la actuación administrativa que dio origen a los actos acusados no se demostró que se hubiese vinculado a los interesados en la decisión adoptada por la Administración, haciendo, con ello, nugatorio su derecho al debido proceso, materializado en la oportunidad de contradecir las pruebas y argumentos aducidos para dicha decisión. Ello sin duda, desconoce el debido proceso, que exige de las Autoridades Públicas, estricta y debida observancia de los procedimientos legalmente preestablecidos y destinados a preservar las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y en la Ley, además de los artículos 3° del C.P.A.C.A y 29 de la Constitución Política, que consagran el deber de adelantar las actuaciones administrativas con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 229 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 230 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 231

**NOTA DE RELATORIA:** Suspensión de las medidas cautelares, Consejo de Estado, Sección Segunda, providencia de 13 de mayo de 2014, Rad. 2014-00360, MP. Gerardo Arenas Monsalve.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

Bogotá, D.C., tres (3) de julio de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 25000-23-41-000-2013-01962-01**

**Actor: LUZ DIANA REYES ALONSO Y OTROS**

**Demandado: SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION**

**Referencia: APELACION AUTO – MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la **SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN** contra la providencia de 16 de enero de 2014, por medio de la cual la Sección Primera -Subsección A- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, decretó medidas cautelares.

#### **I. LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.**

**1. LUZ DIANA REYES ALONSO, GIMNASIO NUEVO MODELIA y la ASOCIACIÓN DE PADRES DE FAMILIA DEL GIMNASIO NUEVO MODELIA**, actuando por conducto de apoderado, presentaron demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad, previa suspensión provisional, de las Resoluciones núms. 1064 de 28 de agosto de 2012, *“Por medio de la cual se da cumplimiento al fallo de 7 de junio de 2012, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro de la Acción Popular 2007-00141, mediante el cual se ordena culminar el procedimiento administrativo tendiente a establecer, de manera definitiva, la naturaleza jurídica del lote Escuela Secundaria de la Manzana 26 de la Urbanización San Felipe El Dorado”*, y 0038 de 18 de enero de 2013, que resuelve un recurso de reposición, expedidas por el Secretario Distrital de Planeación.

**2.** La parte actora, en escrito separado de la demanda, solicita que se decreten las siguientes medidas cautelares: **i)** Suspender provisionalmente los efectos de los actos acusados; **ii)** Ordenar a la demandada abstenerse de a) impedir, imposibilitar, obstruir, obstaculizar, limitar, entorpecer, estorbar o, de cualquier forma, dificultar la prestación del servicio educativo del GIMNASIO NUEVO MODELIA, y b) adelantar la restitución del predio "ESCUELA SECUNDARIA" y **iii)**

Ordenar a la demandada mantener la situación anterior a la expedición de la Resoluciones acusadas.

***i) Suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones núms. 1064 de 28 de agosto de 2012 y 0038 de 18 de enero de 2013, proferidas por la Secretaría Distrital de Planeación.***

Los demandantes expresan que, para dar cumplimiento a la sentencia de 7 de junio de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro de la Acción Popular 2007-00141, el Secretario Distrital de Planeación expidió la Resolución núm. 1064 de 28 de agosto de 2012, en la que resolvió “*Establecer la naturaleza pública*” de la Manzana 26 de la Urbanización San Felipe El Dorado de la Localidad de Fontibón, en la que funciona la Institución Educativa Gimnasio Nuevo Modelia, por corresponder a una zona de cesión obligatoria al Distrito.

Afirman que la Resolución núm. 1064, acusada, desconoce los artículos 29 de la Constitución Política; 3°, 5°, 37 y 38 de la Ley 1437 de 2011; 7° del Decreto Distrital 299 de 11 de mayo de 1965; 1°, literal c), 2° y 3° del Decreto 468 de 1962; 3° del Acuerdo 51 de 1963 y 20 del Acuerdo 30 de junio de 1961.

Arguyen que el aludido fallo de la acción popular que dio origen a los actos acusados, ordenó a la entidad distrital “...*culminar, en el término de dos (2) meses, el respectivo procedimiento administrativo tendiente a establecer de manera definitiva, la naturaleza jurídica del Lote Escuela Secundaria de la Manzana 26 de la Urbanización San Felipe el Dorado de esta ciudad...*”, pero al adelantar el procedimiento, no observó el debido proceso, toda vez que no les permitió participar durante la actuación administrativa, con el fin de ejercer su derecho de defensa y aportar pruebas para que fueran valoradas por la **SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN**.

Agregan que la **SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN** no les brindó la oportunidad de controvertir los documentos en que basó la decisión contenida en la Resolución acusada, los cuales no tenían la fuerza probatoria para decidir la naturaleza del predio "ESCUELA SECUNDARIA", según lo concluido en el proceso de la acción popular tramitado en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Sostienen que cualquier determinación que tomara la **SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN** sobre la naturaleza del lote objeto de controversia, debía tramitarse a través del procedimiento especial consagrado en el artículo 7° del Decreto Distrital 299 de 1965, mediante el cual se creó la Urbanización San Felipe El Dorado y se estableció que cualquier modificación debía hacerse *"mediante recomendación aprobada por la Junta de Planificación y por Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá"*.

Resaltan que entregar el predio al Distrito, les ocasionará perjuicios materiales *"que se cuantifican en el dictamen pericial que se adjunta"*, además de las graves consecuencias para las familias de los más de 597 estudiantes de la Institución que funciona en el lote ESCUELA SECUNDARIA.

***ii) Orden a la demandada de a) abstenerse de impedir, imposibilitar, obstruir, obstaculizar, limitar, entorpecer, estorbar o, de cualquier forma, dificultar la prestación del servicio educativo del GIMNASIO NUEVO MODELIA, y b) adelantar la restitución del predio "ESCUELA SECUNDARIA" donde se ubica y funciona dicho Colegio.***

Para efectos de acreditar el cumplimiento de los requisitos legales establecidos en el artículo 231 del C.P.A.C.A., para la procedencia de medidas cautelares

diferentes de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, la parte actora indicó que:

1. La demanda está razonablemente fundada en derecho, pues se argumenta la transgresión de las normas invocadas como vulneradas, con apoyo en las pruebas necesarias para su demostración.
2. Se encuentra acreditada la titularidad del derecho reclamado, en razón a que el predio objeto de la demanda, "es y no ha dejado de ser privado", según lo soportado en las distintas pruebas que se aportan al presente proceso.
3. Denegar la medida deprecada, resultaría más gravoso para el interés público, que concederla, en atención a que la ejecución de los actos acusados conllevaría el cierre de la Institución, frustrando el proyecto educativo de 597 estudiantes e imponiendo a sus padres la pesada carga derivada de la dificultad de acceder a otro Plantel, con los traumatismos que ello genera.

***iii) Orden a la demandada de mantener la situación anterior a la expedición de las Resoluciones acusadas.***

Sustentan la petición de esta medida en que, de no decretarse, se vulnerarían los derechos de la comunidad estudiantil representada en los 597 alumnos, sus familias, la Asociación de Padres de Familia del Gimnasio Nuevo Modelia y los empleados del plantel, así como los derechos de la propietaria del predio, al imponerse el cierre y la restitución del Establecimiento Educativo.

**II.- TRASLADO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.**

En el traslado de la solicitud, la parte demandada guardó silencio.

### III.- FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA APELADA.

La Sección Primera -Subsección A- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante proveído de 16 de enero de 2014, resolvió:

**“PRIMERO.- DECRÉTASE** la suspensión provisional de las Resoluciones 1064 de 28 de agosto de 2012 y 0038 de 18 de enero de 2013, proferidas por el DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, por las razones expuestas.

**SEGUNDO.- DECRÉTASE** la medida cautelar de imponer la obligación de no hacer consistente en ordenar al DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, que no impida o entorpezca la prestación del servicio educativo del GIMNASIO NUEVO MODELIA, es decir, que garantice efectivamente la prestación del mismo, así como que la entidad demandada se abstenga de ordenar a la parte actora la restitución del predio objeto de discusión, por cuenta de las Resoluciones demandadas o de algún nuevo acto que expida con esa misma consecuencia.

**TERCERO.- DECRÉTASE** la medida cautelar de ordenar al DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, que mantenga la situación o el estado en que se encontraba antes de la emisión de las decisiones administrativas demandadas.

**CUARTO.- ORDÉNASE** que la parte actora y solicitante de las medidas cautelares, constituya caución en póliza judicial correspondiente al diez por ciento (10%) del valor estimado como cuantía de la demanda, esto es, por la suma de veinticinco millones ochocientos setenta y cuatro mil trescientos treinta pesos m/cte. (\$25.874.330).”

Arguyó el a quo que de la lectura de los considerandos de la Resolución núm. 1064 de 2012, acusada, no se evidencia el trámite de un procedimiento administrativo previo a su expedición, desconociéndose con ello el debido proceso que debe gobernar la actuación de la Administración, en los términos de los artículos 3° y 5° de la Ley 1437 de 2012 (C.P.A.C.A.) y 29 de la Constitución Política.

Señaló que el debido proceso exige de las Autoridades Públicas estricta y debida observancia de los procedimientos legalmente preestablecidos, ajenos a su libre albedrío, y destinados a preservar las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y en la Ley, entre las que se encuentran el derecho de las personas a ser informadas de las actuaciones que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una obligación o sanción, y el derecho a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra.

Encontró que la decisión de *“establecer la naturaleza pública del predio denominado Escuela Secundaria”*, impuesta en la sentencia de acción popular de 7 de junio de 2012, que dio lugar a la expedición del acto acusado, no estuvo precedida de un procedimiento con citación de las personas naturales y jurídicas interesadas, sobre quienes recae directamente la orden de restitución del inmueble, contrariando así lo dispuesto en los artículos 37 y 38 del C.P.A.C.A., sobre el deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceros.

En relación con los perjuicios, consideró que es evidente que la parte actora los sufriría, en el evento en que se ejecutaran las Resoluciones que establecieron la naturaleza pública del predio de la controversia, porque, en principio, tendría que entregar el predio donde funciona el GIMNASIO NUEVO MODELIA, afectando a la comunidad estudiantil y a los empleados que dependen de ella.

Frente a la petición de la segunda medida cautelar, consistente en que la demandada se abstenga de obstaculizar la prestación del servicio educativo del Gimnasio Nuevo Modelia y de ordenar la restitución del predio, encontró que era procedente, con miras a proteger el derecho a la educación de los 597 alumnos, garantizando que no se va a obstaculizar o entorpecer el acceso a este servicio.

En igual sentido, halló viable la tercera medida, consistente en que la entidad demandada mantenga la situación existente antes de la expedición de los actos acusados, esto es, que no intente desalojar el predio donde se ubica el Gimnasio Nuevo Modelia, debido a los graves efectos que para la propietaria del bien y para los estudiantes y empleados del plantel educativo, conllevaría tal decisión.

#### **IV.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.**

La **SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN**, impugnó la decisión, con fundamento en las siguientes razones:

Señaló que, junto con la solicitud de medidas cautelares, la parte actora no allegó copia **auténtica** del fallo que sirvió de fundamento para la expedición de la Resolución núm. 1064 de 2012, cuyos efectos suspendió el Tribunal, lo que imposibilitaba un pronunciamiento de fondo.

Advirtió que contra el auto que admitió la demanda instaurada por **LUZ DIANA REYES ALONSO, GIMNASIO NUEVO MODELIA** y la **ASOCIACIÓN DE PADRES DE FAMILIA DEL GIMNASIO NUEVO MODELIA**, interpuso recurso de reposición, para que fueran vinculadas las demás partes del proceso de la acción popular que dio origen al acto acusado.

Manifestó que el *a quo*, sin estar en firme el auto admisorio de la demanda, decretó las medidas cautelares solicitadas por los demandantes, anulando la posibilidad para las demás partes del proceso, de pronunciarse sobre tal solicitud.

Invocó el artículo 120 del Código de Procedimiento Civil, según el cual "*Cuando se pida reposición del auto que concede un término, o del auto a partir de cuya*

*notificación debe correr un término por ministerio de la ley, este comenzará a correr desde el día siguiente a la notificación del auto que resuelva el recurso.”*

En relación con el fondo de la decisión, arguyó que la entidad no incurrió en violación del debido proceso, porque la parte actora tuvo la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, no solamente a través del recurso que ejerció en la vía gubernativa contra el acto principal, en el momento en que le fue notificado, sino también por medio de las distintas intervenciones que, por conducto de apoderado, ha adelantado ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy **SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN**, desde el mismo momento en que la representante legal del Gimnasio Nuevo Modelia adquirió, mediante escritura, pública, los derechos litigiosos sobre el predio en cuestión.

Precisó que, en las actuaciones administrativas, el derecho de contradicción se integra por dos componentes: el derecho a ser informado y a intervenir en la actuación que adelanta la Administración.

En cuanto al derecho a ser informado, adujo que la parte actora tenía pleno conocimiento de la decisión que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca había ordenado adoptar a la **SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN**, mediante el fallo de 7 de junio de 2012, dentro de la acción popular núm. 2007 - 00141, en la que fungía como demandada. Luego, no puede alegar que la determinación de la Administración se produjo sin haberle sido informada, y mucho menos, que no pudo contradecirla, porque se le brindó la oportunidad de interponer los recursos de la vía gubernativa, como en efecto los ejerció.

Destacó que, además, la orden contenida en la sentencia de la acción popular, era la de “*culminar*” un procedimiento administrativo, es decir, una actuación que **ya**

**había iniciado**, por lo tanto, los terceros interesados ya estaban vinculados a la actuación.

Aclaró que el acto acusado no está declarando ningún derecho ni estableciendo la naturaleza de bien público del predio denominado “Escuela Secundaria” y “zona Verde” de la Manzana 26 de la Urbanización San Felipe El Dorado, porque dicha naturaleza ya había sido determinada *“en virtud del canje que operó en el año 1974, efectuado por el predio destinado a Escuela de la Manzana 19, autorizado mediante memorando 3556 de 3 de junio de 1974 y Oficio 8069 de 12 de diciembre de 1974.”*

Por último, alegó que el perjuicio, entendido como el menoscabo de un **derecho**, no se configura en el presente caso, pues la señora Luz Diana Reyes Alonso no ostenta la titularidad del predio objeto del conflicto, sino de unos derechos litigiosos.

#### **V.- TRASLADO DEL RECURSO DE APELACIÓN.**

Dentro del término previsto en el artículo 244 del C.P.A.C.A., la parte actora alegó que no era necesario aportar la copia auténtica de la sentencia de la acción popular, porque fue proferida por la misma Subsección del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en todo caso, en la demanda se solicitó oficiar al Juzgado 30 Administrativo de Bogotá, para que allegara la citada providencia, en copia auténtica.

Afirmó que el artículo 229 del C.P.A.C.A, autoriza el decreto de medidas cautelares **antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda**, o en cualquier estado del proceso; por ende, el Tribunal no se encontraba limitado por

el recurso de reposición interpuesto contra dicho auto, para pronunciarse sobre la solicitud de las medidas cautelares.

Insistió en que el procedimiento administrativo que se encaminaba a establecer la naturaleza jurídica del predio "Escuela Secundaria", debió ajustarse al debido proceso y vincular a los interesados, previo a la adopción de la decisión.

Por último, refutó que no se haya vulnerado el principio de la confianza legítima, pues, varios funcionarios de la Administración, mediante sendos Oficios, entre ellos, el núm. 2005-23384 de 15 de septiembre de 2005, informaron a la señora **LUZ DIANA REYES ALONSO** que el predio objeto de la controversia era particular.

#### **VI.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

##### ***PROBLEMA JURÍDICO.***

Mediante la providencia impugnada, el *a quo* decretó las siguientes medidas provisionales: 1) suspensión de los efectos de las Resoluciones núms. 1064 de 28 de agosto de 2012 y 0038 de 18 de enero de 2013, proferidas por la **SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN**; 2) orden a la demandada de garantizar la prestación del servicio educativo del Gimnasio Nuevo Modelia y de abstenerse de ordenar a la parte actora la restitución del predio objeto de discusión; y 3) orden de mantener la situación existente antes de la expedición de los actos acusados.

De conformidad con los argumentos expuestos en el recurso de apelación, corresponde a la Sala determinar si es procedente el decreto de las medidas cautelares ordenadas en el proveído impugnado.

#### **LOS ACTOS ACUSADOS.**

#### **“RESOLUCIÓN NÚMERO 1064 DE 2012.**

(28 de agosto)

*Por medio de la cual se da cumplimiento al fallo de 7 de junio de 2012, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro de la Acción Popular No. 2007-00141, mediante el cual se ordena culminar el procedimiento administrativo tendiente a establecer de manera definitiva, la naturaleza jurídica del Lote Escuela Secundaria de la Manzana 26 de la Urbanización San Felipe El Dorado de esta Ciudad”.*

#### **EL SECRETARIO DISTRITAL DE PLANEACIÓN**

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las que le confiere el literal n) del artículo 4° del Decreto Distrital 550 de 2006, y,

#### **CONSIDERANDO:**

(...)

#### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1º.** Establecer la naturaleza pública del predio denominado «Escuela Secundaria» y «Zona Verde» de la Manzana 26 de la Urbanización San Felipe El Dorado de la Localidad de Fontibón, plano F.96/4-1, por corresponder a una zona de cesión obligatoria al Distrito.

**ARTÍCULO 2º,** Dejar sin efecto las notas de 26 de octubre de 2004 y 12 de diciembre de 2005, incorporadas en la Manzana 26 del plano F.96/4-1 y, en su lugar, se deberá incluir una nota que señale lo siguiente:

*«Delimitación de zonas de cesión gratuita al Distrito. Se incorporan los mojones y áreas de las zonas de cesión gratuita al Distrito contenidas en el Acta de toma de posesión N° 1279 de 15 de marzo de 2001 y plano con localización de mojones –Expediente S44- del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público –DADEP, como resultado del procedimiento administrativo que establece la naturaleza pública del predio denominado ‘Escuela*

*Secundaria' y 'Zona Verde' de la Manzana 26 de la Urbanización San Felipe El Dorado de la Localidad de Fontibón.*

**ARTÍCULO 3°.** Incorporar en la Manzana 19 del plano F.96/4-1 de la Urbanización San Felipe El Dorado de la localidad de Fontibón, las siguientes actuaciones urbanísticas:

- 1) El reloteo aceptado mediante los memorandos expedidos por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital –DAPD Nos. 3654 de 30 de mayo de 1977, 'Ref: 8478 /74 y 1795-5080-6659/75' y 8069 de 12 de diciembre de 1974, 'REF: 8478 Solicitud URB. SAN FELIPE – El Dorado Código 06392',
- 2) La Resolución 199 de 30 de julio de 1985, mediante la cual se aprobó el plano de localización N° F.96/3-00.
- 3) La licencia de construcción N° 030277 de 25 de octubre de 1985, para la Agrupación, en dos pisos y altillo para 20 viviendas y parqueaderos, en los lotes 18 a 24 de la Manzana 19.

**ARTÍCULO 4°.** La Dirección de Información, Cartografía y Estadística de la Secretaría Distrital de Planeación incorporará las anotaciones, según lo dispuesto en los artículos 2° y 3° de la presente Resolución.

**ARTÍCULO 5°.** Notificar la presente Resolución en la forma prevista en los artículos 67, 68 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a quienes se hicieron parte del proceso judicial Acción Popular N° 2007-0014 y al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

**ARTÍCULO 6°.** Contra la presente Resolución, procede el recurso de reposición ante el Secretario Distrital de Planeación, dentro de los diez días siguientes a la notificación de ésta, de conformidad con los artículos 74 y 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La presente Resolución deberá ser publicada en la Gaceta de Urbanismo y Construcción de obra, de conformidad con lo establecido en el artículo 462 del Decreto Distrital 190 de 2009.”

Dicho acto fue confirmado en su totalidad, a través de la Resolución núm. 0038 de 18 de enero de 2013.

#### ***LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LA LEY 1437 DE 2011.***

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) introdujo la noción de *medidas cautelares* en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ampliando la figura consagrada en la anterior

regulación (Decreto 01 de 1984) que se limitaba a la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.

En este sentido, definió las medidas cautelares como *preventivas, conservativas y anticipativas* o de *suspensión* (artículo 230), cuya finalidad consiste en proteger y garantizar *provisionalmente* el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que ello implique *prejuzgamiento* (artículo 229).

Entre las distintas medidas que contempla el nuevo Código, se encuentran:

1. Ordenar que se **mantenga la situación, o que se restablezca** al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. **Suspender un procedimiento o actuación administrativa**, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recae la medida.
3. **Suspender provisionalmente** los efectos de un acto administrativo.
4. **Ordenar la adopción** de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso **obligaciones de hacer o no hacer**.

Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción (artículo 230).

Los requisitos que establece la norma para la procedencia de las medidas cautelares son:

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.

En relación con la **suspensión provisional de los efectos de los actos acusados**, ésta procede 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 (artículo 231).

***RAZONES DE INCONFORMIDAD CONTRA LA PROVIDENCIA IMPUGNADA Y EL ANÁLISIS DE LA SALA.***

Para la **SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN**, la providencia del Tribunal debe revocarse, porque no se cumplen los requisitos formales ni de fondo, para decretar medidas cautelares.

Como requisitos formales, indicó que:

*-La parte actora no allegó copia auténtica de la sentencia, por tanto el Juez no podía pronunciarse sobre la solicitud de medidas cautelares: Se refiere a la*

sentencia de 7 de junio de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro de la acción popular radicada bajo el núm. 2007-00141, que dio origen a la expedición de los actos aquí demandados.

Este argumento no tiene cabida, según lo dispuesto en el artículo 215 del C.P.A.C.A., por cuanto, de una parte, las copias tienen el mismo valor probatorio que el original; y de otra, conforme se aduce en el traslado del recurso de apelación, no era necesario aportar la copia auténtica de la sentencia de la acción popular, porque fue proferida por la misma Subsección del Tribunal a quien correspondió la demanda de la referencia.

*- El Juez de primera instancia no podía pronunciarse sobre las medidas cautelares, porque la **SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN** interpuso, oportunamente, recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda: Explicó que, según el artículo 120 del C. de P.C., “Cuando se pida reposición del auto que concede un término, o del auto a partir de cuya notificación debe correr un término por ministerio de la ley, este comenzará a correr desde el día siguiente a la notificación del auto que resuelva el recurso.”*

Frente a ello, advierte la Sala que la demandada interpuso recurso de reposición contra el auto que admitió la demanda, pero ello no obligaba al Juez a abstenerse de resolver la solicitud de medidas cautelares, hasta tanto se decidiera el recurso, dada la naturaleza preventiva de éstas.

En efecto, como lo ha sostenido la Jurisprudencia de la Corporación, el procedimiento dispuesto para las medidas cautelares en el C.P.A.C.A., es independiente al previsto para las demás actuaciones que deban surtirse dentro del proceso contencioso administrativo. Así se explicó en la providencia de 13 de

mayo de 2014 (Expediente núm. 2014 – 00360, Consejero ponente: doctor Gerardo Arenas Monsalve) al indicar que:

**“El recurso de reposición interpuesto por la entidad demandada contra el auto admisorio de la demanda, de fecha 10 de abril de 2014, no suspende el trámite de la medida cautelar.”**

Así se establece a partir del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 que prescribe, “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, ...”. Y, según el procedimiento descrito en el artículo 233 ibídem se precisa que:

1.- 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 dentro del término de cinco (5) días. **Este plazo correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda.**

2.- Contra el auto que corre traslado de la solicitud de medida cautelar no procede recurso.

3.- El auto que decida sobre las medidas cautelares deberá proferirse dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de que dispone el demandado para pronunciarse sobre ella.

4.- Cuando la medida haya sido negada podrá solicitarse nuevamente, si se han presentado hechos sobrevinientes y se cumplen las condiciones necesarias para su decreto.  
(...)

De acuerdo con lo descrito, el trámite dispuesto para las medidas cautelares en el nuevo ordenamiento sobre oportunidad, requisitos de la solicitud, procedencia, términos y recursos **es un trámite independiente al previsto para las demás actuaciones que deban surtirse dentro del proceso contencioso administrativo.** Su naturaleza es de carácter provisional, pues se mantienen vigentes mientras permanezcan los hechos o circunstancias que las generan, independientemente del procedimiento que de curso a la relación procesal.” (Resaltado fuera del texto).

Conforme a la Jurisprudencia en cita, las medidas cautelares procedentes en el proceso ordinario, no se someten a los términos, recursos y demás actuaciones de

éste, pues su procedimiento es autónomo y en él prevalece su carácter urgente e inmediato.

Por ello, debe entenderse que el artículo 120 del C. de P.C., citado por la demandada, consagra la *suspensión* de los términos que se conceden en el auto contra el cual se interpone el recurso de reposición, mas no de los del trámite cautelar, pues, se repite, este es independiente del proceso principal.

Por otra parte, como requisitos sustanciales que no se cumplieron en el decreto de las medidas cautelares, alegó la demandada que:

- *No se violó el debido proceso, porque la parte actora siempre tuvo conocimiento de la actuación administrativa y ejerció su derecho de defensa:* Estima que la Señora Luz Diana Reyes Alonso tuvo la oportunidad de defenderse en la actuación administrativa censurada, no solo a través del recurso de reposición que impetró contra la Resolución núm. 1064 de 2012, sino, también, en ejercicio de los sendos derechos de petición radicados en la **SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN**, desde el momento en que adquirió los derechos litigiosos sobre el predio en cuestión.

Para la Sala, no asiste razón a la recurrente, porque durante la actuación administrativa que dio origen a los actos acusados no se demostró que se hubiese vinculado a los interesados en la decisión adoptada por la Administración, haciendo, con ello, nugatorio su derecho al debido proceso, materializado en la oportunidad de contradecir las pruebas y argumentos aducidos para dicha decisión.

Ello sin duda, desconoce el **debido proceso**, que exige de las Autoridades Públicas, estricta y debida observancia de los procedimientos legalmente

preestablecidos y destinados a preservar las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y en la Ley, además de los artículos 3° del C.P.A.C.A y 29 de la Constitución Política, que consagran el deber de adelantar las actuaciones administrativas con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

Frente a las restantes medidas precautorias solicitadas en la demanda, la Sala encuentra satisfechos los requisitos del artículo 231 del C.P.A.C.A y, por tanto, estima procedente que la entidad demandada se abstenga de obstaculizar la prestación del servicio educativo del Gimnasio Nuevo Modelia y de ordenar la restitución del predio, con miras a proteger el derecho a la educación de los 597 alumnos de la Institución. Y, de igual forma, que mantenga la situación existente antes de la expedición de los actos acusados, para que desista de restituir el predio hasta tanto culmine el proceso judicial.

Lo precedente, por cuanto:

1. La demanda está razonablemente fundada en derecho.
2. Los demandantes demostraron la titularidad de los derechos litigiosos sobre el predio objeto de controversia.
3. Presentaron pruebas para respaldar que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Y demostraron el perjuicio que sufrirían en el evento en que se ejecutaran las Resoluciones que establecieron la naturaleza pública del predio en cuestión, al ser

obligados a entregar el inmueble donde funciona el GIMNASIO NUEVO MODELIA, afectando a la comunidad estudiantil y a los empleados que dependen de ella.

En este orden de ideas, se confirmará el proveído impugnado, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

**R E S U E L V E:**

**CONFÍRMASE** el proveído impugnado.

En firme la presente providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 3 de julio de 2014.

**GUILLERMO VARGAS AYALA**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO  
Ausente con excusa