



SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Respecto del acto por medio del cual se asigna el nombre del coliseo cubierto de la Universidad Tecnológica del Chocó / DESIGNACIÓN A BIENES DE USO PÚBLICO CON EL NOMBRE DE PERSONAS VIVAS – Prohibición / PROHIBICIÓN DE DESIGNACIÓN A BIENES DE USO PÚBLICO CON EL NOMBRE DE PERSONAS VIVAS – Excepción / MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL - Negada porque se debe realizar un estudio de fondo que no es propio de esta etapa procesal

[E]l demandante solicitó la medida cautelar de suspensión del Acuerdo 0014 de 26 de noviembre de 2013, expedido por el Consejo Superior de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”, por medio del cual se le asignó el nombre de Eduardo Antonio García Vega al coliseo cubierto de esta institución; al considerar que el mismo vulneró normas superiores y fue expedido sin competencia por parte del Consejo Superior de la Universidad. [...] [P]or regla general no es posible designar los bienes de uso público con el nombre de personas vivas ni tampoco instalar placas para recordar la participación de servidores públicos en la construcción de obras públicas. [...] Sin embargo, la misma norma [Decreto 245 de 1975, artículo 1] establece, en su parágrafo, una excepción para los casos en que la misma comunidad solicite designar el bien con el nombre de personas vivas, siempre y cuando la persona epónima haya prestado servicios a la Nación que ameriten la designación. En tal sentido se resalta que la entidad demandada aportó una serie de pruebas tendientes a demostrar el cumplimiento de los presupuestos exigidos por la norma que le permitían, no obstante la prohibición legal, designar al coliseo con el nombre de una persona viva e instalar un anuncio recordando al rector de la época de la construcción; medios demostrativos que tendrán que ser objeto de valoración en la etapa procesal correspondiente. Así las cosas, en el caso concreto, es necesario surtir el debate probatorio propio del proceso para determinar si la designación del coliseo de la Universidad Tecnológica del Chocó, se produjo con fundamento en los dos supuestos a los que alude la excepción consagrada en el parágrafo del artículo 1º del Decreto 2759 de 1997, o si, por el contrario, no se configuraron los requisitos establecidos en la misma. Conforme con lo expuesto, en esta etapa del trámite del proceso, no es dable afirmar que el acto administrativo demandado desconoció las normas de carácter superior en las cuales debía fundarse.

COMPETENCIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCÓ – Para designar el nombre del coliseo cubierto de la institución usando el de una persona viva / SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Negada porque no se advierte la vulneración de las normas indicadas como violadas

El actor consideró que el Consejo Superior de la Universidad Tecnológica del Chocó carecía de competencia para dictar el acto demandado conforme con lo establecido en los artículos 6º y 123 de la Constitución Política y 5º de la Ley 489 de 1998, que solo permiten hacer a los funcionarios públicos lo expresamente autorizado por la ley. [...] [E]l artículo 28 del Acuerdo 0020 de 2011, Estatuto General de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”, vigente al momento de la expedición del acto administrativo, determinó las funciones del Consejo Superior de la misma [...]. En este orden de ideas, el Acuerdo 0014 de 2013, fue expedido por el órgano de dirección del ente universitario, conforme a sus atribuciones administrativas, lo que, en principio, dotaba a aquel de la facultad para designar el nombre de una de sus edificaciones; por tanto, en esta instancia procesal no se denota una falta de competencia de la autoridad que expidió el acto



Radicación: 11001-03-24-000-2016-00520-00
Demandante: ARMANDO VALENCIA CASAS
Demandado: UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCÓ DIEGO LUIS CÓRDOBA

administrativo, lo que hace improcedente la medida cautelar de suspensión provisional.

NOTA DE RELATORÍA: Ver providencias Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso administrativo y Secciones Primera y Tercera, de 17 de marzo de 2015, Radicación 11001-03-15-000-2014-03799-00, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez; 27 de agosto de 2015, Radicación 11001-03-24-000-2015-00194-00, C.P. María Elizabeth García González, 11 de marzo de 2014, Radicación 11001-03-24-000-2013-00503-00, C.P. Guillermo Vargas Ayala y 13 de mayo de 2015, Radicación 11001-03-26-000-2015-00022-00, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; y de la Corte Constitucional, C- 834 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 238 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 229 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 230 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 231 / DECRETO 245 DE 1975 – ARTÍCULO 1 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 65 / ACUERDO 0020 DE 2011 – ARTÍCULO 28

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 004 DE 2013 (26 de noviembre) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCÓ DIEGO LUIS CÓRDOBA (No suspendido)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-24-000-2016-00520-00

Actor: ARMANDO VALENCIA CASAS

Demandado: UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCÓ DIEGO LUIS CÓRDOBA

Referencia: Designación de bienes estatales con nombres de personas vivas

Referencia: AUTO QUE RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE ACTO ADMINISTRATIVO

El Despacho procede a resolver la medida cautelar solicitada por el demandante, consistente en la suspensión provisional del Acuerdo 0014 de 26 de noviembre de 2013, expedido por el Consejo Superior de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”.

I. ANTECEDENTES



I.1. La demanda

I.1.1. El señor **Armando Valencia Casas**, en ejercicio de la acción de nulidad establecida en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CCA, presentó demanda¹ con el objeto de obtener la declaratoria de nulidad del Acuerdo 0014 de 26 de noviembre de 2013, expedida por el Consejo Superior de la Universidad Tecnológica del Chocó “*Diego Luis Córdoba*”, por medio del cual se le asignó el nombre de Eduardo Antonio García Vega al coliseo cubierto de esta institución.

I.1.2. La parte demandante fundamentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

I.1.2.1. Indicó que el Consejo Superior de la Universidad Tecnológica del Chocó “*Diego Luis Córdoba*” expidió el Acuerdo 0014 de 26 de noviembre de 2013, mediante el cual resolvió dar el nombre de Eduardo Antonio García Vega al coliseo cubierto del establecimiento educativo, en desconocimiento de lo establecido en el artículo 1º del Decreto Ley 275 de 1975, que prohíbe designar bienes oficiales con el nombre de personas vivas.

I.1.2.2. Agrego que, de conformidad con el artículo 5º del Decreto 1678 de 1958, únicamente podrá realizarse la designación a bienes con el nombre de personas vivas, en caso de que sea solicitado por la comunidad y “*la persona epónima haya prestado servicio a la Nación que amerite tal designación*”.

I.2. Solicitud de suspensión provisional

I.2.1. En escrito separado de la demanda, el actor solicitó la medida cautelar consistente en la suspensión provisional² del Acuerdo 0014 de 26 de noviembre de 2013, expedida por el Consejo Superior de la Universidad Tecnológica del Chocó “*Diego Luis Córdoba*”, con fundamento en los siguientes argumentos.

I.2.2. Sostuvo que el acto administrativo está viciado de ilegalidad al desconocer el artículo 1º del Decreto Ley 275 de 30 de noviembre de 1975, que prohíbe designar

¹ Folios 15 al 29 del cuaderno principal.

² Folios 1 al 7 del cuaderno de medida cautelar.



con nombres de personas vivas “*las divisiones generales del territorio, los bienes de uso público y los sitios y obras pertenecientes a la Nación, a los Departamentos, Intendencias, Comisarias, Municipios o a las entidades oficiales o semioficiales*”, puesto que el coliseo de la institución le dieron el nombre de Eduardo Antonio García Vega, rector de la universidad en ese momento.

I.2.3. Agregó que, además, se vulneró el artículo 5º del Decreto 1678 de 1958, modificado por el artículo 1º del Decreto 2759 de 1997, el cual prohíbe designar con el nombre de personas vivas a las divisiones territoriales, bienes públicos, sitios u obras pertenecientes al Estado, así como colocar placas o leyendas, o erigir monumentos destinados a recordar la participación de funcionarios en ejercicio, en la construcción de obras públicas.

I.2.4. Indicó que el Consejo Superior carecía de competencia para dictar el acto demandado conforme con lo establecido en los artículos 6º y 123 de la Constitución Política y 5º de la Ley 489 de 1998, normas que señalan que los funcionarios públicos únicamente pueden hacer lo que expresamente este autorizado por la ley.

I.3. Traslado de la solicitud de medida cautelar

I.3.1. Mediante auto de 22 de agosto de 2017³, se dispuso correr traslado a la entidad demandada para que se pronunciara sobre la solicitud de suspensión provisional.

I.3.2. La Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”⁴, mediante apoderado judicial, se opuso a la solicitud de medida cautelar en los siguientes términos:

I.3.2.1. Indicó que las universidades son entes autónomos con capacidad para expedir sus propias normas, a través del Consejo Superior que es un ente de dirección y gobierno.

I.3.2.2. Advirtió que el acto administrativo cuya suspensión se solicita, fue expedido en virtud de la excepción establecida en el párrafo del artículo 1º del Decreto 2759 de 1997, la cual permite designar con nombres de personas vivas,

³ Folio 9 del cuaderno de medida cautelar.

⁴ Folios 14 al 18 del cuaderno de medida cautelar.



bienes de uso público a petición de la comunidad; e indicó que fue la comunidad universitaria la que solicitó al Consejo Superior designar al coliseo con el nombre del rector.

I.3.2.3. Puso de presente que la norma también exige que la persona epónima haya prestado servicios a la Nación que ameriten tal designación; requisito que, a su juicio, cumplía el rector García Vega, en tanto ha contribuido con el posicionamiento de la institución educativa teniendo en cuenta su amplia experiencia profesional.

I.3.2.4. Allegó, como pruebas, los oficios firmados por directivos, funcionarios, estudiantes, sindicatos de la universidad, entre otros⁵, en los cuales se solicitó denominar el coliseo de la universidad con el nombre del rector.

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

II.1. El acto administrativo acusado

Corresponde al Acuerdo 014 de 26 de noviembre de 2013, mediante el cual el Consejo Superior de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba” designó el nombre del coliseo cubierto de la Universidad y cuyo contenido es el siguiente:

*“Universidad Tecnológica del Chocó
“Diego Luis Córdoba”*

[...]

*ACUERDO NÚMERO 0014
(26 NOV 2013)*

Por medio del cual se designa el nombre del Coliseo cubierto de la Universidad Tecnológica del Chocó

EL CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCÓ “DIEGO LUIS CÓRDOBA”, en uso de sus atribuciones legales y estatutarias y en especial las que le confiere el Parágrafo del artículo 65 de la Ley 30 de 1992, y

CONSIDERANDO

⁵ Folios 22 al 40 del cuaderno de medida cautelar.



Que la Constitución Política de Colombia en su artículo 69, consagra el principio de autonomía universitaria como facultad que tiene las universidades de regirse por sus propias normas en concordancia con el ordenamiento legal vigente.

Que es tradición de la Universidad enaltecer en vida el nombre de aquellas personas que hayan aportado su capacidad intelectual y de gestión al desarrollo de la educación.

Que el ciudadano Eduardo Antonio García, ha desempeñado con lujo de competencias el cargo de Rector, durante los períodos: 2003, 2006, 2009 y 2012, contribuyendo al proceso de fortalecimiento académico y crecimiento en infraestructura física y tecnológica, destacándose además, como un líder connotado de la afrocolombianidad.

[...]

Que diversas fuerzas vivas y estamentos que integran nuestra comunidad universitaria, medios de comunicación, han propuesto el nombre del Dr. Eduardo Antonio García Vega para el nuevo coliseo cubierto de la Universidad Tecnológica del Chocó, dado su compromiso y pasión por el deporte, la educación y el progreso del Chocó y sus gentes.

Que el Consejo Superior Universitario acogiendo estas voces e iniciativas presentadas, en un acto de reconocimiento por ser loable labor desempeñada por el señor rector.

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: Reconocer y dar el nombre de EDUARDO ANTONIO GARCÍA VEGA al nuevo coliseo Cubierto de la Universidad Tecnológica del Chocó, mediante un acto solemne paralelo a la ceremonia de inauguración del escenario, con la participación de los estamentos universitarios y fuerzas vivas del departamento, comunidad deportiva y general.

ARTÍCULO SEGUNDO: El coliseo Cubierto (sic) de la Universidad Tecnológica del Chocó deberá contar con un anuncio en su fachada principal y parte interna con el nombre de su inspirador y gestor de su construcción Dr. EDUARDO ANTONIO GARCÍA VEGA, el cual deberá aparecer y nombrar e todos los actos y espacios que correspondan”.

II.2. Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo

II.2.1. Sobre la finalidad⁶ de las medidas cautelares la Corte Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera:

⁶ Sobre la finalidad de las medidas cautelares, consultar también la providencia de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa), en la que se aseveró: “[...] se busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción, a tal punto que para el momento de obtener una decisión favorable se torne en ilusorio el ejercicio del derecho



“[...] Las medidas cautelares, son aquellos mecanismos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada. Por ello, esta Corporación señaló, en casos anteriores, que estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la Ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido [...]”⁷.

II.2.2. En este sentido, la Constitución Política le reconoce a la jurisdicción contenciosa administrativa la potestad de suspender, provisionalmente, los efectos de los actos administrativos susceptibles de impugnación por vía judicial, pero sólo *por los motivos y con los requisitos que establezca la ley*⁸.

II.2.3. Cabe resaltar que uno de los motivos que inspiraron la expedición del nuevo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA - Ley 1437 de 2011, está relacionado con el fortalecimiento de los poderes del juez. Fue así como el nuevo Código creó un moderno y amplio régimen de medidas cautelares, adicionales a la suspensión provisional de actos administrativos, y en su artículo 229 le da una amplia facultad al juez para que decrete las medidas cautelares que estime necesarias para ***“proteger y garantizar, temporalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”***.

II.2.4. En esta última disposición (art. 229) se indica que las medidas cautelares proceden: ***i)*** en cualquier momento; ***ii)*** a petición de parte -debidamente sustentada; y ***iii)*** en todos los procesos declarativos promovidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

II.2.5. En cuanto al compendio de medidas cautelares que hace en el CPACA en su artículo 230, es importante resaltar su clasificación como: ***i)*** ***preventivas*** (numeral. 4), cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; ***ii)***

reconocido, pues al decir de Chiovenda 'la necesidad de servirse del proceso para conseguir la razón no debe convertirse en daño para quien tiene la razón.'

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-834/13. Referencia: Expediente D -9509. Demandante: Martín Bermúdez Muñoz. Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 613 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso”. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013).

⁸ Constitución Política, artículo 238.



conservativas (numeral 1 primera parte), si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; **iii) anticipativas** (numerales 1 segunda parte, 2 y 3), de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y **iv) de suspensión** (numerales 2 y 3), que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.⁹

II.2.6. Los artículos 231 a 233 del mencionado estatuto procesal determinan los **requisitos, la caución y el procedimiento** para decretar las medidas cautelares; normas que son aplicables cuando se solicita la adopción de alguna de las cautelas enunciadas en el artículo 230.

II.2.7. En cuanto a los **criterios de aplicación** que debe seguir el juez para la adopción de una medida cautelar, como ya se anunció, éste cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción de la norma que señala que “*podrá decretar las que considere necesarias*”¹⁰. No obstante lo anterior, a voces del artículo 229 del CPACA, su decisión estará sujeta a lo *regulado* en dicho Estatuto, previsión que apunta a un criterio de proporcionalidad, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 *ídem*, según el cual para que la medida sea procedente el demandante debe presentar “*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*” (Resaltado fuera del texto).

II.2.8. Sobre este asunto, en particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

*[...] La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris y periculum in mora**. **El primero**, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. **El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el***

⁹ Artículo 230 del CPACA

¹⁰ Artículo 229 del CPACA

transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho [...]¹¹
(Negrillas fuera del texto).

II.2.9. Por su parte, la Sección Tercera, mediante auto de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa), sostuvo lo siguiente:

*“[...] Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad [...]***”¹² (Negrillas no son del texto).

II.2.10. Así pues, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: **(i) *fumus boni iuris***, o apariencia de buen derecho, **(ii) *periculum in mora***, o perjuicio de la mora, y, **(iii)** la ponderación de intereses.

II.3. La medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto acusado

¹¹ Providencia de 17 de marzo de 2015, Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

¹² Sobre la aplicación de la **proporcionalidad**, la misma providencia indicó: “(...) *Se ha sostenido en anteriores ocasiones: (...) Allí donde el Juez Administrativo no esté gobernado por reglas, lo más posible es que la actuación se soporte en principios o mandatos de optimización, luego la proporcionalidad y ponderación no son metodologías extrañas en la solución de conflictos y en la reconducción de la actividad de la jurisdicción contencioso administrativa al cumplimiento material de los postulados del Estado social de derecho. En todo caso, la proporcionalidad y la ponderación no representan ni la limitación, ni el adelgazamiento de los poderes del juez administrativo, sino que permiten potenciar la racionalidad y la argumentación como sustento de toda decisión judicial. Cabe, entonces, examinar cómo se sujeta la actividad discrecional del juez administrativo a las reglas de la ponderación, como expresión más depurada del principio de proporcionalidad’* // En consecuencia, la observancia de este razonamiento tripartito conlleva a sostener que **en la determinación de una medida cautelar**, que no es más que la adopción de una medida de protección a un derecho en el marco de un proceso judicial, el Juez debe tener en cuenta valoraciones de orden fáctico referidas a una estimación de los medios de acción a ser seleccionados, cuestión que implica i) que la medida decretada sea adecuada para hacer frente a la situación de amenaza del derecho del afectado (**idoneidad**); ii) que, habida cuenta que se trata de una decisión que se adopta al inicio del proceso judicial o, inclusive, sin que exista un proceso formalmente establecido, la medida adoptada sea la menos lesiva o invasora respecto del marco competencial propio de la administración pública (**necesidad**) y, por último, es necesario iii) llevar a cabo un razonamiento eminentemente jurídico de **ponderación**, en virtud del cual se debe determinar de manera doble el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos ... El propio artículo 231 del CPACA. da lugar a estar consideración imperativa en el numeral 4, literales a) y b), cuando prescribe como exigencia: ‘Que, adicionalmente, se cumpla con 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.’”

II.3.1. En el marco de las diversas medidas cautelares instauradas en el nuevo proceso contencioso administrativo¹³, se encuentra la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada en los artículos 231¹⁴ y siguientes del CPACA.

II.3.2. Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que **actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos**, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad, en el proceso ordinario en el que se hubiere decretado tal medida. Es por ello que su finalidad está dirigida a “evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho”.¹⁵

II.3.3. De otra parte, es preciso resaltar que el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), se tiene que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos se supeditaba a la “**manifiesta infracción de la norma invocada**”, indicándose que, en acciones distintas a la objetiva de legalidad, se requería demostrar, aunque fuera sumariamente, el perjuicio con la ejecución del acto. Por ello, la innovación más relevante de la Ley 1437 de 2011 consiste en, referirse expresamente a la **confrontación de legalidad** que debe

¹³ El artículo 230 del CPACA. señala que el Juez puede decretar, cuando haya lugar a ello, “una o varias de las siguientes” cautelares: ordenar que se mantenga una situación, o se restablezca el estado de cosas anterior a la conducta “vulnerante o amenazante”, cuando fuere posible (numeral 1); suspender un procedimiento o actuación administrativa, incluso de carácter contractual, dentro de ciertas condiciones (numeral 2); suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (numeral 3); ordenar que se adopte una decisión, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos; (numeral 5) Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

¹⁴ “[...] **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 [...].”

¹⁵ Providencia citada *ut supra*, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

efectuar el Juez de la medida; es decir, ese **análisis inicial de legalidad** del acto acusado, de cara a las normas que se estiman infringidas¹⁶.

II.3.4. Dicho lo anterior, es menester indicar que esta Corporación, en el auto de 13 de mayo de 2015¹⁷, citado anteriormente, ha señalado que:

“[...] la suspensión provisional, como toda medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada en 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 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 [...]”.

II.3.5. Tal visión ha sido compartida por esta Sección en el auto de 27 de agosto de 2015¹⁸, en el cual subrayó lo siguiente:

“[...] En esta providencia 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 (apariencia de buen derecho) y periculum in mora (necesidad de urgencia de la medida cautelar) [...]”.

II.3.6. Los principios y requisitos enunciados se concretan, a juicio de este Despacho, en las previsiones especiales del inciso primero del artículo 231 del CPACA para esta modalidad de cautela, sin perjuicio del análisis que para el caso

¹⁶ Vale la pena ahondar en el tema de la transición del régimen de las medidas cautelares que tuvo lugar con el nuevo CPACA, asunto explicado en la providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799), en la cual se puntualizó: “Ahora bien, centrando el estudio en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, es notorio para la Sala que la nueva disposición, sin desconocer los rasgos característicos del acto administrativo, amplió, en pro de una **tutela judicial efectiva**, el ámbito de competencia que tiene el Juez de lo contencioso administrativo a la hora de definir sobre la procedencia de tal medida cautelar; y ese cambio, que se refleja en el tenor literal de la norma, consulta la intención del legislador y el entendimiento de la medida cautelar en el marco constitucional. Una interpretación del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo teniendo en cuenta solamente la variación literal del enunciado normativo, pudo haber generado en los inicios de su aplicación la idea de que la existencia de una manifiesta infracción, a la que hacía referencia el artículo 152 del anterior Código, fue reemplazada por el surgimiento en el análisis judicial de una oposición entre el acto y las normas superiores, sin que ello comportara una diferencia material en el contenido normativo de ambas disposiciones. Sin embargo, estudiados los antecedentes de la disposición debe arribarse a una conclusión diferente, dado que, se insiste, la medida cautelar en el nuevo escenario judicial de esta Jurisdicción obedece y reclama la tutela judicial efectiva.” (Resaltado es del texto).

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá D.C., 13 de mayo de 2015. Radicación número: 11001-03-26-000-2015-00022-00(53057). Actor: CARACOL Televisión S.A. y RCN Televisión S.A. Demandado: Autoridad Nacional de Televisión – ANTV. Referencia: Medio de control de nulidad simple (Auto medida cautelar de suspensión provisional)

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: María Elizabeth García González. Bogotá, D.C., 27 de agosto de 2015. Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00194-00. Actor: Marco Fidel Ramírez Antonio. Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social.

en concreto deba realizar el Juez en relación con la necesidad de la urgencia de la medida cautelar.

II.3.7. Acerca de la forma en la que el Juez debe abordar este *análisis inicial*, la citada providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799), sostuvo:

*“[...] Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una **valoración del acto acusado** que comúnmente se ha llamado **valoración inicial**, y que implica **una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud**. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, **pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa**. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **no constituye prejuzgamiento**, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final.”* (Resaltado fuera del texto).

II.3.8. Como lo refiere la providencia transcrita, es importante la prevención efectuada por el legislador al advertir que, la decisión sobre la medida cautelar, de ningún modo implica **prejuzgamiento**, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Sala, se trata de “*mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto*”¹⁹.

II.4. El caso concreto

¹⁹ Así lo sostuvo la Sala en la providencia de 11 de marzo de 2014 (Expediente núm. 2013 00503. Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala), al expresar que: “*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 del C.P.A.C.A. expresamente dispone que ‘[!]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento’. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es de 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’ []. 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 cautelar introducido. // La Jurisprudencia ya ha ido 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.”* (Negrillas fuera del texto).



En el presente caso, el demandante solicitó la medida cautelar de suspensión del Acuerdo 0014 de 26 de noviembre de 2013, expedido por el Consejo Superior de la Universidad Tecnológica del Chocó "*Diego Luis Córdoba*", por medio del cual se le asignó el nombre de Eduardo Antonio García Vega al coliseo cubierto de esta institución; al considerar que el mismo vulneró normas superiores y fue expedido sin competencia por parte del Consejo Superior de la Universidad.

II.5.1. Análisis de los argumentos que sustentan la solicitud de medida cautelar

II.5.1.1. Violación de las normas relativas a la designación de los nombres de territorios, bienes de uso público o sitios oficiales

A juicio del actor, el acto administrativo demandado es ilegal toda vez que desconoce el artículo 1º del Decreto Ley 0275 de 30 de noviembre de 1975, que prohíbe designar con nombres de personas vivas "*las divisiones generales del territorio, los bienes de uso público y los sitios y obras pertenecientes a la Nación, a los Departamentos, Intendencias, Comisarias, Municipios o a las entidades oficiales o semioficiales*", puesto que al coliseo de la Universidad Tecnológica del Chocó, le dieron el nombre de Eduardo Antonio García Vega, rector de la institución al momento de proferirse el Acuerdo 0014 de 2013.

Consideró, además, que se vulneró el artículo 5º del Decreto 1678 de 1958, modificado por el artículo 1º del Decreto 2759 de 1997, que prohíbe designar con el nombre de personas vivas, a las divisiones territoriales, bienes públicos, sitios u obras pertenecientes al Estado así como instalar placas o leyendas, o erigir monumentos destinados a recordar la participación de funcionarios en ejercicio, en la construcción de obras públicas.

Por su parte, el apoderado del ente demandado advirtió que el acto administrativo cuya suspensión se solicita, fue expedido en virtud de la excepción establecida en el párrafo del artículo 2759 de 1997, la cual permite designar bienes de uso público con nombres de personas vivas, a petición de la comunidad; y, en el caso concreto, fue la comunidad universitaria la que solicitó al Consejo Superior denominar al coliseo con el nombre del rector.



Puso de presente que la norma también exige que la persona epónima haya prestado servicios a la Nación que ameriten tal designación; requisito que, a su juicio, cumplía el rector García Vega al haber contribuido con el posicionamiento de la institución educativa y teniendo en cuenta su amplia experiencia profesional.

En primer lugar, el Despacho pone de presente que el Decreto 245 de 1975, invocado por la parte actora como fundamento de su demanda, fue proferido el 20 de febrero de ese año y a través del mismo se aprobó "*un Acuerdo del XXXIII Congreso Nacional de Cafetero*"²⁰. Cabe precisar, entonces, que la norma vigente respecto a la prohibición de designar con el nombre de personas vivas a divisiones territoriales, bienes de uso público, sitios oficiales, entre otros, es el artículo 1º del Decreto 2759 de 1997, precepto que modificó el artículo 5º del Decreto 1678 de 1958, también acusado de haber sido vulnerado por el acto administrativo cuya suspensión provisional se deprecia.

El texto del artículo 1º del Decreto 245 es del siguiente tenor:

"Artículo 1o. *El artículo quinto (5o) del Decreto 1678 de 1958 quedará así:*

"Los Ministerios del Despacho, Gobernadores y Alcaldes quedan encargados de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en la legislación vigente para prohibir en adelante la designación, con el nombre de personas vivas, de las divisiones generales del territorio nacional, los bienes de uso público y los sitios u obras pertenecientes a la Nación, los Departamentos, Distritos, Municipios o a entidades oficiales o semioficiales.

Igualmente, prohíbese la colocación de placas o leyendas o la erección de monumentos destinados a recordar la participación de los funcionarios en ejercicio, en la construcción de obras públicas, a menos que así lo disponga una ley del Congreso.

Parágrafo Único. *Las autoridades antes indicadas podrán designar con el nombre de personas vivas los bienes de uso público a petición de la comunidad y siempre que la persona epónima haya prestado servicios a la Nación que ameriten tal designación".*
(negrilla fuera del texto)

De conformidad con las normas transcritas, por regla general no es posible designar los bienes de uso público con el nombre de personas vivas ni tampoco instalar placas para recordar la participación de servidores públicos en la construcción de obras públicas.

²⁰ Conforme al Suin Juriscol, Sistema Único de Información Normativa.



Sin embargo, la misma norma establece, en su párrafo, una excepción para los casos en que la misma comunidad solicite designar el bien con el nombre de personas vivas, siempre y cuando la persona epónima²¹ haya prestado servicios a la Nación que ameriten la designación.

En tal sentido se resalta que la entidad demandada aportó una serie de pruebas tendientes a demostrar el cumplimiento de los presupuestos exigidos por la norma que le permitían, no obstante la prohibición legal, designar al coliseo con el nombre de una persona viva e instalar un anuncio recordando al rector de la época de la construcción; medios demostrativos que tendrán que ser objeto de valoración en la etapa procesal correspondiente.

Así las cosas, en el caso concreto, es necesario surtir el debate probatorio propio del proceso para determinar si la designación del coliseo de la Universidad Tecnológica del Chocó, se produjo con fundamento en los dos supuestos a los que alude la excepción consagrada en el párrafo del artículo 1º del Decreto 2759 de 1997, o si, por el contrario, no se configuraron los requisitos establecidos en la misma.

Conforme con lo expuesto, en esta etapa del trámite del proceso, no es dable afirmar que el acto administrativo demandado desconoció las normas de carácter superior en las cuales debía fundarse.

II.5.1.2. De la competencia del Consejo Superior de la Universidad Tecnológica del Chocó para expedir el acto demandado.

El actor consideró que el Consejo Superior de la Universidad Tecnológica del Chocó carecía de competencia para dictar el acto demandado conforme con lo establecido en los artículos 6º y 123 de la Constitución Política y 5º de la Ley 489 de 1998, que solo permiten hacer a los funcionarios públicos lo expresamente autorizado por la ley.

Dichas normas prescriben:

²¹ “Adj. cult. Dicho de una persona o de una cosa: Que tiene un nombre con el que se pasa a denominar un pueblo, una ciudad, una enfermedad, etc.”.



“Constitución Política.

Artículo 6º. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”.

Al respecto se tiene que, tal como se indicó en el acto administrativo cuya suspensión provisional se solicita, el Consejo Superior de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”, para expedir el acto que se acusa, invocó las atribuciones derivadas del artículo 69 de la Constitución Política, norma que indica lo siguiente:

“ARTICULO 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

Asimismo, respecto a las facultades de los Consejos Superiores Universitarios, el artículo 65 de la Ley 30 de 1992²², establece:

“ARTÍCULO 65. Son funciones del Consejo Superior Universitario:

a) Definir las políticas académicas y administrativas y la planeación institucional.

b) Definir la organización académica, administrativa y financiera de la Institución.

c) Velar porque la marcha de la institución esté acorde con las disposiciones legales, el estatuto general y las políticas institucionales.

d) Expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución.

e) Designar y remover al rector en la forma que prevean sus estatutos.

f) Aprobar el presupuesto de la institución.

g) Darse su propio reglamento.

h) Las demás que le señalen la ley y los estatutos.

²² “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”.



PARÁGRAFO. *En los estatutos de cada universidad se señalarán las funciones que puedan delegarse en el Rector”.*

En tal sentido, el artículo 28 del Acuerdo 0020 de 2011, Estatuto General de la Universidad Tecnológica del Chocó “*Diego Luis Córdoba*”, vigente al momento de la expedición del acto administrativo, determinó las funciones del Consejo Superior de la misma, de las que se resaltan:

“Artículo 28. FUNCIONES DEL CONSEJO SUPERIOR. Son funciones del Consejo Superior, además de las contempladas en el Artículo 65º de la Ley 30 de 1992, las siguientes:

[...]

2. Definir las políticas académicas y (sic) administrativas y la planeación institucional.

3. Definir la organización académica, administrativas y financiera de la institución.

[...]”

En este orden de ideas, el Acuerdo 0014 de 2013, fue expedido por el órgano de dirección del ente universitario, conforme a sus atribuciones administrativas, lo que, en principio, dotaba a aquel de la facultad para designar el nombre de una de sus edificaciones; por tanto, en esta instancia procesal no se denota una falta de competencia de la autoridad que expidió el acto administrativo, lo que hace improcedente la medida cautelar de suspensión provisional.

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

RESUELVE:

NEGAR la suspensión provisional de los efectos jurídicos del Acuerdo 0014 de 26 de noviembre de 2013, expedido por el Consejo Superior de la Universidad Tecnológica del Chocó “*Diego Luis Córdoba*”, por las razones expuestas en este proveído.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado