

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, veintidós (22) de marzo de dos mil veintitrés (2023)  
Magistrado Sustanciador: Dr. Edgar Enrique Bernal Jáuregui

EXPEDIENTE:	54-001-23-33-000-2023-00069-00
DEMANDANTE:	ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE ARBOLEDAS
DEMANDADO:	CONCEJO DEL MUNICIPIO DE ARBOLEDAS
MEDIO DE CONTROL:	REVISIÓN JURÍDICA – OBJECIONES DE DERECHO

Por reunir los requisitos y formalidades de Ley, **ADMÍTASE** la solicitud<sup>1</sup> presentada por el señor Wilmer José Dallos Ardila, en su condición de Alcalde del **MUNICIPIO DE ARBOLEDAS**, en ejercicio de la atribución establecida en el artículo 80 de la Ley 136 de 1994<sup>2</sup>, regulatorio de las objeciones de derecho, en contra del proyecto del **Acuerdo No. 001 de 2023**<sup>3</sup>, emanado del Concejo del **MUNICIPIO DE ARBOLEDAS**.

En consecuencia, se dispone:

- 1) NOTIFÍQUESE personalmente este auto al señor Procurador Judicial para Asuntos Administrativos del Tribunal en reparto.
- 2) Fijese el negocio en lista por el término de diez (10) días para efectos del artículo 121 numeral 1 del Decreto 1333 de 1986.

**NOTIFÍQUESE Y CÚPLASE**

**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
**MAGISTRADO**

<sup>1</sup> PDF. 002Demanda.

<sup>2</sup> "ARTÍCULO 80. OBJECIONES DE DERECHO. Si las objeciones jurídicas no fueren acogidas, el alcalde enviará dentro de los diez días siguientes, el proyecto acompañado de una exposición de motivos de las objeciones al Tribunal Administrativo que tenga jurisdicción en el municipio. Si el Tribunal las considera fundadas, el proyecto se archivará. Si decidiere que son infundadas, el alcalde sancionará el proyecto dentro de los tres días siguientes al recibo de la comunicación respectiva. Si el tribunal considera parcialmente viciado el proyecto, así lo indicará al Concejo para que se reconsidere. Cumplido este trámite, el proyecto se remitirá de nuevo al Tribunal para fallo definitivo."

<sup>3</sup> "POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGAN ALGUNOS ARTÍCULOS DEL ACUERDO MUNICIPAL 005 DE FEBRERO 27 DEL 2017 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL NUEVO ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE ARBOLEDAS Y SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, DEPARTAMENTO DEL NORTE DE SANTANDER" Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, veintiuno (21) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Sustanciador: Dr. EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI

<b>RADICADO:</b>	54-001-23-33-000-2022-00231-00
<b>DEMANDANTE:</b>	CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S. "CENIT"
<b>DEMANDADO:</b>	PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ PC FCP 2018 DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - LA AGENCIA DE RENOVACION DEL TERRITORIO "ART"
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011 contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el numeral segundo del artículo 101 del Código General del Proceso<sup>1</sup> (en adelante CGP), procede el Despacho a pronunciarse sobre las excepciones previas y/o mixtas propuestas en el trámite de la referencia.

### 1. ACTUACIÓN PROCESAL SURTIDA

A través del auto calendarado al día 16 de noviembre de 2022, el Despacho admitió la demanda de la referencia, promovida en el ejercicio del medio de control contemplado en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 –CPACA–, esto es, de controversias contractuales, por CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S. "CENIT", a través de apoderado debidamente constituido, en contra del PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ PC FCP 2018 DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - LA AGENCIA DE RENOVACION DEL TERRITORIO "ART".

Junto con la contestación a la demanda, se propusieron las siguientes excepciones:

CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2019 COMO VOCERO Y ADMINISTRADOR DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ, EN ADELANTE PA-FCP (PDF. 011ContestacionDemanda22-00231).	<ul style="list-style-type: none"><li>• FALTA DE JURISDICCIÓN O DE COMPETENCIA,</li><li>• INEXISTENCIA DE LA OBLIGACION,</li><li>• COBRO DE LO NO DEBIDO,</li><li>• CARENCIA DE DERECHO,</li><li>• BUENA FE,</li><li>• GENÉRICA.</li></ul>
AGENCIA DE RENOVACION DEL TERRITORIO "ART" (PDF. 016ContestacionDemanda).	<ul style="list-style-type: none"><li>• FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.</li><li>• CONTRATO CUMPLIDO.</li></ul>

Surtido el traslado mediante aviso fijado por la Secretaría de la Corporación, de las excepciones propuestas frente a la demanda, en aplicación del artículo 175

<sup>1</sup> *Artículo 101. Oportunidad y trámite de las excepciones previas.*

(...)

2. *El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante. Cuando se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a la audiencia inicial y en ella las practicará y resolverá las excepciones.*"

parágrafo 2 del CPACA, estando dentro del término de ley, la parte demandante, por medio de su apoderado, allegó pronunciamiento<sup>2</sup>.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

El Despacho es competente para pronunciarse, atendiendo lo preceptuado en el artículo 125 CPACA modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021.

### 2.2. Marco jurídico

En primera medida, no obsta recordar que las excepciones son medios de defensa dispuestos por el ordenamiento a favor de los demandados, ya que tienden, o bien a enderezar el procedimiento para evitar nulidades en el mismo, caso en el cual corresponden a impedimentos procesales que no atacan directamente las pretensiones, o bien a desvirtuar las pretensiones elevadas en su contra por el demandante, en forma definitiva o temporal, caso en el cual constituyen un verdadero ataque a la cuestión de fondo<sup>3</sup>.

Las excepciones que tienen el carácter de previas buscan el saneamiento del tránsito procesal, para efectos de que este llegue a buen término; por su parte, las perentorias se presentan cuando el demandado esgrime hechos distintos de los propuestos por la parte actora y que se dirigen a desconocer o atacar la existencia del derecho reclamado<sup>4</sup>, estas pueden ser definitivas o temporales, ello en consideración a que pueden estar constituidas por situaciones fácticas que i) desvirtúan las pretensiones, al ser demostrativas de la inexistencia del derecho alegado por el demandante, bien sea porque el mismo nunca surgió a su favor o porque, habiendo existido, se extinguió, o ii) demuestran que la reclamación del derecho es inoportuna, por estar sujeta a un plazo o condición que no se han cumplido<sup>5</sup>. Finalmente, las denominadas excepciones mixtas consisten en hechos encaminados directamente a desvirtuar las pretensiones; pero se caracterizan porque son decididas de forma previa.

Ahora bien, de acuerdo con el parágrafo 2 del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2011, las excepciones previas se formularán y decidirán según los artículos 100 a 102 CGP.

<sup>2</sup> PDF. 013Escrito demandante - réplica a traslado excepciones - 019Escrito demandante - Réplica a traslado excepciones.

<sup>3</sup> De acuerdo con el profesor Devis Echandía se tiene que "la excepción es una especial manera de ejercitar el derecho de contradicción o defensa en general que le corresponde a todo demandado, y que consiste en oponerse a la demanda para atacar las razones de la pretensión del demandante, mediante razones propias de hecho, que persigan destruirla o modificarla o aplazar sus efectos". DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Compendio de derecho procesal, Teoría general del proceso, Tomo I, 13ª edición, Diké, Medellín, 1994. Pág. 245

<sup>4</sup> AZULA CAMACHO, Jaime. Manual de Derecho Procesal, Tomo I, Teoría General del Proceso, Editorial Temis, 8ª ed., 2002, págs. 316 y 317.

<sup>5</sup> Para el tratadista Hernán Fabio López Blanco, las excepciones perentorias pueden agruparse en tres, así: "Pueden agruparse las excepciones perentorias en tres grandes grupos: 1. Excepciones perentorias definitivas materiales que son las que niegan el nacimiento del derecho base de la pretensión, o aceptando en alguna época su existencia se afirma su extinción, en fin cualquiera de los medios típicos y atípicos de extinción de las obligaciones. 2. Excepciones perentorias temporales, en las cuales el derecho pretendido existe, no se ha presentado ninguna causa que lo extinga, pero se pretende su efectividad antes de la oportunidad debida para hacerlo, como cuando se demanda el cumplimiento de una obligación estando aún pendiente el plazo pactado o sin cumplirse la condición estipulada. 3. Excepciones perentorias de raigambre netamente procesal cuando no existe legitimación en la causa respecto de cualquiera de las partes como sucede, por ejemplo, si quien demanda no está asistido por el derecho sustancial o cuando estándolo la dirige contra quien no es el obligado, hipótesis que es diversa de las dos anteriores pues las primeras parten de la base de que la relación jurídico material se dio entre las partes, mientras que en la última jamás ha existido". LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Instituciones de derecho procesal civil colombiano: Parte General. Tomo I. Bogotá. Dupré editores. 2005, p. 555.

En concordancia con lo anterior, el artículo 100 del CGP, prescribe taxativamente las excepciones previas que el demandado puede interponer<sup>6</sup>. A su vez, el artículo 101 del CGP establece que el juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial<sup>7</sup>.

Finalmente, el artículo 102 ibidem, sobre inoponibilidad posterior de los mismos hechos, preceptúa que "los hechos que configuran excepciones previas no podrán ser alegados como causal de nulidad por el demandante, ni por el demandado que tuvo oportunidad de proponer dichas excepciones".

### 2.3. La AGENCIA DE RENOVACION DEL TERRITORIO "ART" contestó la demanda extemporáneamente.

Revisada la contestación a la demanda presentada mediante correo electrónico del 8 de febrero de 2023, por parte del apoderado de la AGENCIA DE RENOVACION DEL TERRITORIO "ART", se pone de presente que no fue radicada dentro del término dispuesto para tal fin.

<sup>6</sup> "Artículo 100. Excepciones Previas. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

1. Falta de jurisdicción o de competencia.
2. Compromiso o cláusula compromisoria.
3. Inexistencia del demandante o del demandado.
4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.
5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.
6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.
7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.
8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.
9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.
10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.
11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada."

<sup>7</sup> "Artículo 101. Oportunidad y trámite de las excepciones previas. Las excepciones previas se formularán en el término del traslado de la demanda en escrito separado que deberá expresar las razones y hechos en que se fundamentan. Al escrito deberán acompañarse todas las pruebas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandado.

El juez se abstendrá de decretar pruebas de otra clase, salvo cuando se alegue la falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el lugar donde ocurrieron hechos, o la falta de integración del litisconsorcio necesario, casos en los cuales se podrán practicar hasta dos testimonios.

Las excepciones previas se tramitarán y decidirán de la siguiente manera:

1. Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados.

2. El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.

Cuando se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a la audiencia inicial y en ella las practicará y resolverá las excepciones.

Si prospera la de falta de jurisdicción o competencia, se ordenará remitir el expediente al juez que corresponda y lo actuado conservará su validez.

Si prospera la de compromiso o cláusula compromisoria, se decretará la terminación del proceso y se devolverá al demandante la demanda con sus anexos.

Si prospera la de trámite inadecuado, el juez ordenará darle el trámite que legalmente le corresponda.

Cuando prospere alguna de las excepciones previstas en los numerales 9, 10 y 11 del artículo 100, el juez ordenará la respectiva citación.

3. Si se hubiere corregido, aclarado o reformado la demanda, solo se tramitarán una vez vencido el traslado. Si con aquella se subsanan los defectos alegados en las excepciones, así se declarará.

Dentro del traslado de la reforma el demandado podrá proponer nuevas excepciones previas siempre que se originen en dicha reforma. Estas y las anteriores que no hubieren quedado subsanadas se tramitarán conjuntamente una vez vencido dicho traslado.

4. Cuando como consecuencia de prosperar una excepción sea devuelta la demanda inicial o la de reconvencción, el proceso continuará respecto de la otra".

En el presente asunto, por medio de correo electrónico del 18 de noviembre de 2022<sup>8</sup>, se realizó la notificación personal a la parte demandada del auto admisorio de la demanda.

De tal manera que los términos para contestar la demanda se surtieron hasta el 26 de enero de 2023, y por lo tanto, como la contestación de la demanda se realizó por mensaje de datos del 8 de febrero de 2023, se hizo por fuera del término legalmente preestablecido para ese efecto.

Por tanto, no es posible el estudio y resolución de las excepciones propuestas por este extremo procesal.

#### **2.4. Análisis de la excepción de "FALTA DE JURISDICCIÓN O DE COMPETENCIA", planteada por el CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2019 COMO VOCERO Y ADMINISTRADOR DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ.**

Para el CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2019 COMO VOCERO Y ADMINISTRADOR DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ, en adelante PA-FCP, existe una clara falta de jurisdicción y competencia en razón al régimen privado de la contratación del PA-FCP es un Patrimonio Autónomo del Departamento Administrativo de Presidencia de la República, sin estructura administrativa propia, de naturaleza privada y administrado por el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 en virtud del Contrato de Fiducia Mercantil No. 001 de 2019, es decir, que es autónomo e independiente de la entidad pública demandada, Agencia de Renovación del Territorio ART.

En ese orden, al ser el Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz de naturaleza privada por disposición que expresamente suscribe el Decreto 691 de 2017, no es, ni pertenece a la administración pública, es decir, que no puede entenderse como entidad estatal, entidad territorial o entidad con régimen especial, motivo por el cual la jurisdicción de lo contencioso administrativo no es la llamada a conocer del presente asunto, pues la demanda tiene asidero en gestiones propias del derecho privado que de ninguna manera se constituyen como actos administrativos y la entidad que los expide, esto es, el PA-FCP, no ostenta la calidad del sujeto cualificado que se requiere para expedir este tipo de actos.

Adicionalmente no ejerce prerrogativas públicas y sus actuaciones van encaminadas al cumplimiento del objeto y obligaciones derivadas del Contrato de Fiducia Mercantil, celebrado con el DAPRE y en consecuencia, la jurisdicción ordinaria es la competente para atender el presente asunto.

Frente a lo anterior, la contraparte sostiene que, de conformidad con el artículo 1 del Decreto 691 de 2017, el Fondo Colombia en Paz es un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de Presidencia de la República, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas. Actualmente, el Consorcio Fondo en Colombia en Paz 2019 -integrado por Fiduprevisora S.A., Fiducoldex S.A., Fiducentral S.A. y Fiduagraria S.A.- funge como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo. Además, de conformidad con el artículo 10 del mismo Decreto, el Fondo tendrá como fuente, entre otros, recursos públicos. En concordancia con ello, el artículo 2 del Decreto señala que "Este fondo tiene como función, además, articular la cooperación internacional y la participación y aportes

<sup>8</sup> PDF\_006NotiAdmisión.

privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes". Lo anterior, implica que a la luz de la normativa aplicable y de la jurisprudencia contencioso administrativa sobre la materia, el Fondo deba ser entendido como una entidad estatal.

Así las cosas, el hecho de que el Fondo ostente la condición de patrimonio autónomo, en nada modifica la calidad de entidad estatal que dicho sujeto ostenta a la luz del artículo 104 del CPACA.

De esta forma, para la parte demandante, siendo el Fondo el centro de imputación de la responsabilidad surgida del Convenio Marco de Colaboración No. 001 de 2017 y que los recursos objeto de dicho Convenio son públicos -y no dejan de ostentar la condición de públicos por el hecho de haberse constituido el Patrimonio Autónomo- es claro que se trata de una entidad pública y en ese sentido, en los términos del artículo 104 del CPACA, el conocimiento de esta controversia corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa.

Agrega que las obligaciones derivadas del Convenio Marco de Colaboración No. 001 de 2017 recaen en el Fondo y por ende, no pueden enmarcarse en los negocios que celebran los integrantes del Consorcio Fondo en Colombia en Paz 2019, quienes no son parte en el Convenio Marco de Colaboración, quedando claro que el Fondo no es una entidad financiera, por lo cual tampoco resulta de aplicación la excepción contemplada en el numeral 1 del artículo 105 del CPACA.

Por último, recalca que CENIT es una sociedad de economía mixta con participación mayoritariamente estatal, por lo cual, a la luz de lo señalado en el artículo 104 del CPACA, se entiende como una entidad pública, y que de conformidad con el fuero de atracción, en cualquier caso, es esta la jurisdicción para conocer de las controversias planteadas por la Compañía, teniendo en cuenta no solo la naturaleza jurídica de CENIT, sino adicionalmente, la naturaleza jurídica de quien también funge como demandada en este Proceso, a saber, la Agencia de Renovación del Territorio (entidad estatal del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional), y aun cuando se considerase que el Fondo no se trata de una entidad pública, lo cierto es que no existe discusión sobre la naturaleza jurídica de entidad pública de CENIT, por lo cual, en cualquier caso, es el H. Tribunal la autoridad competente para conocer de este proceso.

Pues bien, a efectos de resolver la excepción, es de destacar que el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA-, de manera general, alude a que el objeto de la jurisdicción contencioso - administrativa, en relación con los procesos que ante ella se adelanten, consiste en alcanzar la efectividad de los derechos constitucionales y legales, así como la preservación del orden jurídico.

Concretamente, el artículo 104 *ibidem* se refiere al objeto de esta jurisdicción, porque delimita el alcance de sus competencias, pues en esa disposición se establecen los asuntos cuyo conocimiento le corresponden -*además de los procesos asignados por la Constitución Política y por leyes especiales*-, tales como las controversias originadas en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetas al derecho administrativo, en las que estén involucradas las entidades públicas o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

En materia contractual, y para los efectos del caso concreto, se destaca que la jurisdicción contencioso - administrativa, según lo dispuesto en el artículo 104.2 del CPACA, conoce de los procesos relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte: (i) una entidad pública o (ii) un particular en ejercicio

de funciones propias del Estado.

El parágrafo del artículo 104 del CPACA establece que por "entidad pública" debe entenderse todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

De lo anterior surge que para definir la jurisdicción competente para conocer de los litigios relativos a contratos en los que sea parte una entidad pública el legislador adoptó un criterio orgánico, en tanto señala que, si el contrato objeto de controversia lo suscribió una entidad de naturaleza pública *-lo que lo hace estatal-*, a la jurisdicción contencioso-administrativa le corresponde el conocimiento del asunto, independientemente del régimen jurídico que le aplique al negocio, salvo que se trate del evento previsto en el artículo 105.1 *ibidem*<sup>9</sup>.

Pues bien, descendiendo al caso concreto, se encuentra que las pretensiones de la demanda presentada por la sociedad **CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S. "CENIT"** y en contra del **PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ FCP**<sup>10</sup> y la **AGENCIA DE RENOVACION DEL TERRITORIO "ART"**, giran en torno a que se declare que la existencia y celebración de **Convenio Marco de Colaboración No. 001 de 2017 y Otrosí No. 1 al Convenio Marco de Colaboración No. 001 de 2017**, y que, conforme a su clausulado, la parte demandada deberá restituir y pagar a la parte demandante los aportes en dinero no ejecutados o sobrantes, calculados en MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS DIECIOCHO MIL DOSCIENTOS SEIS PESOS CON 4 CENTAVOS M/CTE (COP\$1.234.618.206,04), al no ser empleados en el objeto ni durante la vigencia de los Proyectos estipulados en el Acuerdo de Cooperación Específico y sus correspondientes Otrosíes; junto con sus rendimientos financieros estimados en QUINIENTOS SESENTA MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y UN MIL NOVECIENTOS VEINTIUN PESOS M/CTE (COP\$560.551.921); rendir cuenta detallada a la parte demandante de las sumas de dinero que no fueron destinadas a la ejecución de Proyectos, se realice la liquidación judicial del Convenio Marco, condenar al pago de intereses moratorios, y al pago de costas, incluyendo agencias en derecho.

El artículo 1 del Decreto 691 de 2017 "Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento", establece la naturaleza jurídica del **FONDO COLOMBIA EN PAZ FCP** "como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas. Los actos, contratos y actuaciones del Fondo Colombia en Paz (FCP) se regirán por el derecho privado, observando, en todo caso, los principios de objetividad, moralidad, razonabilidad, transparencia, eficiencia y economía."

<sup>9</sup> "ARTÍCULO 105. EXCEPCIONES. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos: 1. Las controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a los contratos celebrados por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores vigilados por la Superintendencia Financiera, cuando correspondan al giro ordinario de los negocios de dichas entidades, incluyendo los procesos ejecutivos (...)"

<sup>10</sup> del cual actúa como vocero y administrador, en una primera parte, el CONSORCIO FCP, y después el CONSORCIO FCP 2018, éste último conformado por las sociedades FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. "FIDUCOLDEX", FIDUCIARIA CENTRAL S.A. "FIDUCENTRAL" y FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. "FIDUPREVISORA".

Según el artículo 3 ibidem, el régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del FCP y sus subcuentas será de derecho privado.

El artículo 10 idem, señala las fuentes de recursos de financiación del **FONDO COLOMBIA EN PAZ FCP**:

*"ARTÍCULO 10. FINANCIACIÓN DEL FONDO COLOMBIA EN PAZ. El FCP podrá tener las siguientes fuentes de recursos:*

1. *Recursos del Presupuesto General de la Nación.*
2. *Recursos del Sistema General de Regalías, de acuerdo con el régimen jurídico aplicable.*
3. *Recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con el régimen jurídico aplicable.*
4. *Recursos de Cooperación Internacional no reembolsables.*
5. *Bienes y derechos que adquiera a cualquier título.*
6. *Usufructo y explotación de bienes que a cualquier título reciba, provenientes de personas de derecho público o privado.*
7. *Recursos provenientes de la participación privada.*
8. *Los demás recursos que determine la ley.*

*PARÁGRAFO 1o. Los recursos se utilizarán para financiar los proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo Final y se mantendrán como una reserva especial hasta tanto se culminen los proyectos asociados al Plan Marco de Implementación.*

*PARÁGRAFO 2o. El Fondo, con el visto bueno del Consejo Directivo, podrá atender gastos operativos de la Dirección para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República."*

Según el artículo 53 del CGP podrán ser parte en el proceso, entre otros, los "patrimonios autónomos", entendidos como la masa de bienes transferidos a la fiduciaria, que deben mantenerse separados del resto del activo del fiduciario y que están afectos a la finalidad del contrato de fiducia<sup>11</sup>. Los patrimonios autónomos, si bien son sujetos procesales, no comparecen al proceso por sí mismos sino representados por el fiduciario, quien tiene la función de administrar dichos bienes para cumplir la finalidad del contrato de fiducia. En efecto, tanto el Código General del Proceso como el Código de Comercio son claros en señalar que los patrimonios autónomos comparecen al proceso representados por el fiduciario.

Así entonces, se tiene que el **FONDO COLOMBIA EN PAZ FCP** es un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de Presidencia de la República, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas. Actualmente, en virtud del Contrato de Fiducia Mercantil No. 001 de 2019, el Fondo es administrado por el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, conformado por las sociedades FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. "FIDUCOLDEX", FIDUCIARIA CENTRAL S.A. "FIDUCENTRAL" y FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. "FIDUPREVISORA", a quienes les corresponde la administración y el deber de llevar la personería para la protección y defensa de los bienes fideicomitidos, para cumplir con el propósito del negocio fiduciario.

En suma, si bien el patrimonio autónomo **FONDO COLOMBIA EN PAZ FCP** tiene capacidad para comparecer al proceso, lo hace a través del fiduciario Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, quien actúa como su vocero.

Además, si bien el régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del **FONDO COLOMBIA EN PAZ FCP** y sus subcuentas será de derecho privado, lo cierto es que mayoritariamente los recursos del mismo, provienen del Estado colombiano, organismos multilaterales, Estados extranjeros

<sup>11</sup> Artículo 1233 del Código de Comercio

cooperantes, todos estos de naturaleza pública.

Por tanto, para el caso del **FONDO COLOMBIA EN PAZ FCP**, en tratándose de un patrimonio autónomo sin personería, con fuentes de financiación en su mayoría de naturaleza pública, estos mantienen tal calidad incluso tras la constitución de la fiducia mercantil ordenada en la ley, de manera que, conforme al parágrafo del artículo 104 del CPACA, se puede tener al Fondo como entidad pública, siendo competente para conocer de la litis la jurisdicción contencioso administrativa.

Tampoco hay lugar a excluir a esta jurisdicción del conocimiento de este conflicto en los términos del artículo 105 del CPACA, toda vez que quien celebró el contrato en cuestión fue el **FONDO COLOMBIA EN PAZ FCP**, siendo claro que este no es una entidad financiera, aseguradora ni intermediaria de seguros o de valores vigilados por la Superintendencia Financiera.

Sumado a lo anterior, es de destacar que **CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S. "CENIT"**, fue constituida como sociedad comercial de economía mixta, cuyo capital accionario es propiedad de Ecopetrol, a su vez sociedad de economía mixta, con participación mayoritariamente estatal<sup>12</sup>, por lo cual, a la luz de lo señalado en el artículo 104 del CPACA, se entiende como una entidad pública.

Como corolario de lo anterior, dado que uno de los sujetos de la relación comercial surgida en virtud del **Convenio Marco de Colaboración No. 001 de 2017 y Otrosí No. 1 al Convenio Marco de Colaboración No. 001 de 2017**, se enmarca dentro del concepto de entidad pública del parágrafo del artículo 104 del CPACA, como lo es **CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S. "CENIT"**, no hay duda que este Tribunal es competente para conocer del medio de control propuesto, razón por la cual, se declarará no probada la excepción de falta de jurisdicción y competencia formulada.

## 2.5 Las demás excepciones propuestas

Por último, visto el contenido de las demás excepciones propuestas por el **CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2019 COMO VOCERO Y ADMINISTRADOR DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ**, el Despacho encuentra que se sustentan en argumentos de fondo, ajenos a aquellos que se deben estudiar y decidir en este momento procesal, por cuanto su contenido no responde a las llamadas excepciones previas enlistadas en el artículo 100 del CGP, cuyo propósito es enervar las pretensiones de la demanda, mas no discutir el derecho de fondo en controversia.

Tampoco se fundamentan en las llamadas excepciones mixtas de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa o de prescripción extintiva.

Sobre el particular, el Consejo de Estado<sup>13</sup> ha precisado lo siguiente:

*"Es pertinente dejar claro que las excepciones de fondo, salvo las mixtas, deben ser resueltas en el respectivo fallo de instancia, habida cuenta de que no es proporcionado ni racional que dentro de la audiencia inicial sean solventadas, dado que, para esa etapa*

<sup>12</sup> Sobre la naturaleza pública de la sociedad Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A.S., ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 3 de agosto de 2020, Consejero Ponente Martín Bermúdez Muñoz, Radicación 11001-03-26-000-2019-00078-00 (63973).

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, providencia del 8 de mayo de 2020, M.P. María Adriana Marón, radicación N° 70001-23-33-000-2015-00403-02 (65107).

procesal se carece, regularmente, de los elementos de juicio que permitan decidir sobre el fondo de la controversia, por eso el legislador limitó esta diligencia procesal para la resolución únicamente de las excepciones de carácter previo y/o mixto".

Así las cosas, tales argumentos de fondo serán considerados, analizados y decididos en la sentencia que decida el mérito de las pretensiones, ya que es la oportunidad y el escenario adecuado para resolverlas.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE

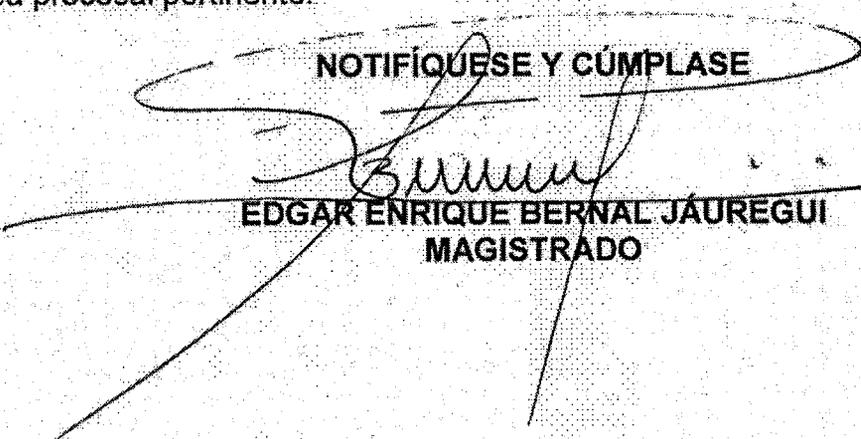
**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA** la excepción mixta de "FALTA DE JURISDICCIÓN O DE COMPETENCIA" propuesta por el **CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2019 COMO VOCERO Y ADMINISTRADOR DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ**, acorde a lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** que la **AGENCIA DE RENOVACION DEL TERRITORIO "ART"** no contestó la demanda dentro del plazo legalmente dispuesto para tal fin, acorde a lo precisado en la parte motiva de la providencia.

**TERCERO: RECONÓZCASE** personería para actuar a la firma de abogados **GODOY & HOYOS ABOGADOS S.A.S.** (NIT 830.136.119-3) como apoderados de la parte demandante, al abogado Sergio Andrés Arévalo Cárdenas como apoderado del **CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2019 COMO VOCERO Y ADMINISTRADOR DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ**, y al abogado Luis Fernando Caicedo Devia como apoderado de la **AGENCIA DE RENOVACION DEL TERRITORIO "ART"**, en los términos y para los efectos de los poderes y anexos aportados.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada y en firme la presente providencia, **INGRESAR** inmediatamente al Despacho el expediente digital, a efecto de surtir la siguiente etapa procesal pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI  
MAGISTRADO



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, catorce (14) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

<b>Expediente:</b>	54-001-23-33-000- <b>2022-00108-00</b>
<b>Demandantes:</b>	ÁLVARO GALVIS ROLON y LILIANA ROJAS
<b>Demandado:</b>	NACIÓN – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA – ECOPETROL S.A
<b>Medio de Control:</b>	REPARACIÓN DIRECTA
<b>Providencia:</b>	AUTO ADMITE DEMANDA – EXPEDIENTE DIGITAL

Una vez efectuado el análisis para proveer la admisión de la demanda, el Despacho encuentra que la misma cumple con los requisitos formales señalados en la Ley 1437 de 2011 "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" –en adelante CPACA.

Sin embargo, respecto del acápite pretensiones de la demanda, ha de precisarse que, si bien se menciona al señor ÁLVARO GALVIS ROLÓN, como propietario del bien inmueble denominado BUENOS AIRES con Matricula Inmobiliaria No.260-119444, el bien inmueble referenciado es propiedad de la señora LILIANA ROJAS quien, además, conforme los anexos allegados otorga memorial poder a efecto de que se adelante el presente proceso, visto a folios 1 al 3 del documento *003AnexosDemanda* del expediente digital.

Por lo tanto, ha de entenderse que lo anterior acaeció de un lapsus calami respecto de la transcripción mecanográfica del apoderado, distinguiéndose con ello que la pretensión elevada en el Numeral 2° de dicho acápite obedece al bien inmueble denominado BUENOS AIRES con Matricula Inmobiliaria No.260-119444 de propiedad de la señora LILIANA ROJAS.

**En consecuencia, se dispone:**

**1° ADMITIR** la demanda ejercida bajo el medio de control de REPARACIÓN DIRECTA consagrado en el artículo 140 del C.P.A.C.A.

**2°** Tener como parte demandada en el proceso de la referencia a la **NACIÓN – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA – ECOPETROL S.A.** y como parte demandante a **ÁLVARO GALVIS ROLÓN y LILIANA ROJAS.**

**3° Notificar por estado electrónico** la presente providencia a la parte demandante de conformidad con lo establecido en el Artículo 171 numeral 1 y el Artículo 201 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021, a través de mensaje de datos al canal digital obrante en la demanda.

**4° Notificar personalmente** este proveído y córrasele traslado de la demanda y sus anexos a la parte demandada, de conformidad con los artículos 200, 201, 201A y 205 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), modificada y adicionada por los artículos 49, 50, 51 y 52 de la Ley 2080 de 2021.

**5° Notificar personalmente** este proveído y córrasele traslado de la demanda y sus anexos, al Procurador - reparto - para asuntos administrativos, en calidad de representante del Ministerio Público en los términos del artículo 199 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 del 2021.

**6° Comunicar** este proveído y córrasele traslado de la demanda y sus anexos a la **AGENCIA NACIONAL DE LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, en los términos del artículo 199 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 del 2021.

**7°** En los términos y para los efectos contemplados en el artículo 172 del CPACA, **CÓRRASE TRASLADO DE LA DEMANDA** a la **NACIÓN - MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA - ECOPETROL S.A.**, al **MINISTERIO PÚBLICO** y a la **AGENCIA NACIONAL DE LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**.

Se advierte que de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 175 *ibídem*, durante el término para dar respuesta a la presente demanda, la entidad pública deberá allegar los antecedentes de la actuación objeto del proceso, aportar todas las pruebas que pretendan hacer valer y que se encuentren en su poder, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 175 numerales 4 y 5.

**8° Reconocer personería** para actuar al profesional en derecho **RONALDO ALEXANDER PUERTO PARADA** como apoderado de la parte demandante, conforme y en los términos del memorial poder conferido visto a folios 1 al 3 del documento *No.003AnexosDemanda* del expediente digital.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MARÍA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
**MAGISTRADA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, veintiuno (21) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

<b>EJECUCIÓN DE SENTENCIA</b>	
Expediente:	54-001-23-33-000-2022-00015-00
Ejecutante:	María del Carmen Claro y otros
Ejecutado:	Nación - Fiscalía General de la Nación
Asunto:	Ordena seguir adelante la ejecución

En atención al informe secretarial que antecede, procede el Despacho a proveer lo pertinente, previos los siguientes:

### **1. ANTECEDENTES**

El apoderado de la parte ejecutante promovió la presente demanda ejecutiva contra la Nación - Fiscalía General de la Nación, con el objeto de perseguir el pago de la condena impuesta mediante sentencia de fecha 31 de agosto de 2015<sup>1</sup> y el acuerdo conciliatorio logrado entre las partes el día 31 de enero de 2017<sup>2</sup>, aprobado mediante providencia de fecha 09 de febrero de 2017<sup>3</sup>.

Mediante auto de fecha 14 de julio de 2022<sup>4</sup>, se ordenó librar mandamiento de pago a favor de los señores María del Carmen Claro Ortiz, Diorwin Ortega Claro, Johan Sebastián Ortega Claro, Geinner Carrascal Claro, Sandra Fabiana Carrascal Claro, Esmeralda Sulay Carrascal Claro y Yilmar Carrascal Claro, en contra de la Nación - Fiscalía General de la Nación por la suma correspondiente a CIENTO CINCUENTA Y CINCO MILLONES CIENTO NOVENTA Y CUATRO MIL CIENTO VEINTIOCHO PESOS CON TREINTA Y NUEVE CENTAVOS (\$155.194.128,39) por concepto de capital, más el valor de los intereses moratorios causados a partir del el 27 de febrero de 2017 hasta la fecha en que se efectúe el pago total de la obligación.

La mencionada providencia fue notificada el día 19 de julio de 2022<sup>5</sup>, y posteriormente, mediante memorial de fecha 25 de julio de 2022<sup>6</sup>, la apoderada de la Nación - Fiscalía General de la Nación procedió a

<sup>1</sup> A folio 23 a 57 del Documento No. 02 obrante en el expediente digitalizado y remitido en formato PDF.

<sup>2</sup> A folio 62 a 63 del Documento No. 02 obrante en el expediente digitalizado y remitido en formato PDF.

<sup>3</sup> A folio 65 a 75 del Documento No. 02 obrante en el expediente digitalizado y remitido en formato PDF.

<sup>4</sup> A folio 1 a 4 del Documento No. 08 obrante en el expediente digitalizado y remitido en formato PDF.

<sup>5</sup> A folio 1 a 2 del Documento No. 10 obrante en el expediente digitalizado y remitido en formato PDF.

<sup>6</sup> A folio 1 a 35 del Documento No. 11 obrante en el expediente digitalizado y remitido en formato PDF.

interponer recurso de reposición y en subsidio apelación en contra del auto de fecha 14 de julio de 2022, el cual fue resuelto mediante providencia de fecha 16 de enero de 2023<sup>7</sup>, en los siguientes términos:

**"PRIMERO: REPONER** la decisión contenida en el auto proferido el 14 de julio de 2022, y en su lugar, **LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO** a favor de los señores María del Carmen Claro Ortiz, Diorwin Ortega Claro, Johan Sebastián Ortega Claro, Geinner Carrascal Claro, Sandra Fabiana Carrascal Claro, Esmeralda Sulay Carrascal Claro y Yilmar Carrascal Claro, en contra de la Nación – Fiscalía General de la Nación, por las siguientes sumas de dinero:

- **CIENTO CINCUENTA Y CINCO MILLONES CIENTO NOVENTA Y CUATRO MIL CIENTO VEINTIOCHO PESOS CON TREINTA Y NUEVE CENTAVOS (\$155.194.128,39), por concepto de capital.**
- *El valor de los intereses moratorios causados desde el 27 de febrero de 2017 hasta el 28 de agosto de 2017, y desde el 16 de enero de 2018, hasta la fecha en que se efectúe el pago total de la obligación."*

Finalmente, mediante memorial de fecha 02 de agosto de 2022<sup>8</sup>, la apoderada de la Nación – Fiscalía General de la Nación presentó contestación a la demanda, a través de la cual manifestó su oposición a las pretensiones de la parte ejecutante, advirtiendo entre otras cosas, que resulta innecesario el presente proceso ejecutivo, dado que el ordenamiento jurídico ha previsto un procedimiento administrativo en virtud del cual se asignan turnos de pago a los beneficiarios de las sentencias y conciliaciones, cuyo desconocimiento vulneraría el derecho a la igualdad en relación con los demás acreedores de la entidad, aunado a que por tratarse de una entidad pública, *"el presupuesto nacional siempre garantizará el pago de sus obligaciones"*.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el Artículo 35 del Código General del Proceso, el Despacho es competente para proferir esta decisión, como quiera que no corresponde a un asunto que deba conocer la Sala de Decisión.

Al respecto, el mencionado artículo sobre las atribuciones y competencias de las salas y del magistrado sustanciador, establece lo siguiente:

**"Artículo 35. Atribuciones de las salas de decisión y del magistrado sustanciador.** *Corresponde a las salas de decisión dictar las sentencias y los autos que decidan la apelación contra el que rechace el incidente de liquidación de perjuicios de condena impuesta en*

<sup>7</sup> A folio 1 a 4 del Documento No. 16 obrante en el expediente digitalizado y remitido en formato PDF.

<sup>8</sup> A folio 1 a 49 del Documento No. 14 obrante en el expediente digitalizado y remitido en formato PDF.

*abstracto o el que rechace la oposición a la diligencia de entrega o resuelva sobre ella. El magistrado sustanciador dictará los demás autos que no correspondan a la sala de decisión."*

## **2.2. Trámite del proceso ejecutivo**

De conformidad con lo establecido en el Artículo 442 del Código General del Proceso, cuando se trate del cobro de obligaciones contenidas en una providencia, conciliación o transacción, sólo podrán alegarse las excepciones de: *"pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción"* siempre que se basen en hechos posteriores a la respectiva providencia.

Por otro lado, en los términos del Artículo 440 del Código General del Proceso, resulta claro que, si el ejecutado no propone excepciones, corresponde al Juez ordenar seguir adelante la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el mandamiento ejecutivo, practicar la liquidación del crédito y condenar en costas al ejecutado.

En el presente caso, se advierte que no existen excepciones por resolver, como quiera que si bien, la entidad ejecutada presentó contestación de la demanda a través de la cual se opuso a las pretensiones del ejecutante, no hizo uso de tales medios exceptivos según lo dispuesto en el Artículo 442 del C.G.P. En consecuencia, encuentra el Despacho que lo procedente es ordenar seguir adelante la ejecución conforme lo dispone el mencionado Artículo 440, ordenar la práctica de la liquidación del crédito en los términos del Artículo 446 *ibídem* y condenar en costas a la entidad ejecutada, fijando como agencias en derecho, la suma correspondiente al 3% sobre el valor que resulte de la liquidación del crédito, de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del Artículo 5 del Acuerdo No. PSAA16-10554 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, por tratarse de un proceso de mayor cuantía.

Finalmente, se reconocerá como apoderada de la Nación - Fiscalía General de la Nación a la abogada María Fanny Marroquín Durán, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 51.713.846, portadora de la T.P. 226591 del C.S. de la J., en los términos y para los efectos del poder visto a folio 20 del Documento 14 obrante en expediente digitalizado y remitido en formato PDF.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: RECONOCER** como apoderada de la Nación - Fiscalía General de la Nación, a la abogada María Fanny Marroquín Durán identificada con cédula de ciudadanía No. 51.713.846, portadora de la T.P. 226.591 del C.S.J., en los términos y para los efectos del poder a ella conferido, visto a folio 20 del Documento 14 obrante en expediente digitalizado y remitido en formato PDF.

**SEGUNDO: ORDENAR** seguir adelante la ejecución a favor de los señores María del Carmen Claro Ortiz, Diorwin Ortega Claro, Johan Sebastián Ortega Claro, Geinner Carrascal Claro, Sandra Fabiana Carrascal Claro, Esmeralda Sulay Carrascal Claro y Yilmar Carrascal Claro, en contra de la Nación – Fiscalía General de la Nación, por las sumas contenidas en el mandamiento ejecutivo y de conformidad con lo ordenado en providencia del 16 de enero de 2023, a través de la cual se resolvió el recurso de reposición.

**TERCERO: LIQUIDAR** el crédito de conformidad con lo establecido en el Artículo 446 del Código General del Proceso, para lo cual se concede el término de diez (10) días.

**CUARTO: CONDENAR** en costas a la entidad ejecutada Nación – Fiscalía General de la Nación, para tal efecto, fijar como agencias en derecho, la suma correspondiente al 3% sobre el valor que resulte de la liquidación del crédito, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría, procédase de conformidad con lo establecido en el Artículo 366 del Código General del Proceso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MARÍA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
**MAGISTRADA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, diecisiete (17) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

<b>Expediente:</b>	54-001-23-33-000- <u>2022-149-00</u>
<b>Demandantes:</b>	FLOR MARÍA GUERRERO DE CASELLES Y OTROS
<b>Demandados:</b>	ESE HOSPITAL EMIRO QUINTERO CAÑIZARES - MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN (RÉGIMEN SUBSIDIADO) - UCI VITAL MEDICAL CARE S.A.S.
<b>Medio de control:</b>	REPARACIÓN DIRECTA

Al efectuar el estudio de admisión de la demanda, encuentra el Despacho que la misma no cumple a cabalidad con los requisitos señalados en los Artículos 162 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual se inadmitirá y ordenará su corrección conforme lo dispone el Artículo 170 *ibídem*, en el siguiente aspecto:

No se dio cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 159 del CPACA en concordancia con lo establecido en el Artículo 74 del C.G.P., toda vez que se echa de menos en el escrito de la demanda los poderes que acreditan a la profesional en derecho LINA MARÍA MEZA BUITRAGO como apoderada de las demandantes ROSALBA CASELLES GUERRERO y SANDRA LISHETH ESTRADA CASELLES, impidiéndose de tal modo ejercer la representación legal de las mismas.

Igualmente se observa que, si bien dentro del acápite de "PRUEBAS" de la demanda hace alusión a que se anexaron los Registros Civiles, Cédulas de Ciudadanía y Tarjetas de Identidad, es preciso indicar que dentro del mismo no reposan copias de las Cédulas de Ciudadanía, ni Tarjetas de identidad de todos lo que alegan ser parte demandante, así como tampoco se observa los Registros Civiles de los demandantes: JOSÉ LEONARDO CASELLES ORTIZ, SAID CASELLES GUERRERO y su menor hijo JONATAN CAMILO CASELLES PÉREZ.

Por lo anterior se inadmitirá la demanda y se otorgará el término de diez (10) días, para que la parte demandante subsane el defecto anotado con anterioridad, so pena de rechazo.

**En consecuencia, se dispone:**

**PRIMERO: INADMITIR** la presente demanda para que la parte actora subsane los defectos anotados.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la parte demandante para que allegue, los poderes, cédulas, tarjetas de identidad y registros civiles, en los términos señalados en las consideraciones de la presente providencia.

**TERCERO: CONCEDER** el término de diez (10) días, para que la apoderada de la parte demandante de cumplimiento a lo establecido en los artículos 161 y 162 de la Ley 1437 de 2011, so pena de rechazo de la demanda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
Magistrada.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, diecisiete (17) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

<b>RADICADO</b>	<b>: 54-001-23-33-000-2023-00019-00</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>: JORGE HERIBERTO MORENO GRANADOS</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>: SANDRA ORTEGA SIERRA</b>
<b>VINCULADOS</b>	<b>: UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER "UFPS" -CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO DE LA UFPS</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>: ELECTORAL</b>

En atención al informe secretarial que antecede y con fundamento en lo establecido en el Artículo 276 del C.P.A.C.A., procede la Sala a emitir pronunciamiento frente la solicitud de medida cautelar presentada en el proceso de la referencia, previos los siguientes:

## **1. ANTECEDENTES**

### **1.1. La demanda**

El día 25 de enero del 2023, el señor Jorge Heriberto Moreno Granados, actuando en nombre propio presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, por medio de la cual solicitó la nulidad del acto de designación de la señora Sandra Ortega Sierra como Rectora de la Universidad Francisco de Paula Santander -UFPS- para el periodo 2022-2026.

Ante los impedimentos planteados por los demás miembros de la sala, de algunos conjuceces que fueron sorteados y del Procurador 23 ante el Tribunal, se realizó el trámite de los mismos y la correspondiente designación de conjuceces.

Así mismo, en escrito separado la parte accionante solicitó como medida cautelar la suspensión provisional del acto administrativo demandado (Acuerdo No. 047 del 22 de noviembre del 2022), por considerar que al realizar el respectivo análisis se evidencia la materialización de una causal de nulidad, a saber: la violación a las normas superiores.

## **2. OPOSICIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR**

### **2.1. Por parte de la Señora SANDRA ORTEGA SIERRA<sup>1</sup>**

Manifiesta que la medida solicitada no cumple con los requisitos materiales para su adopción según lo dispuesto en el Artículo 231 del CPACA, también indica que la parte demandante sustentó sus argumentos

en el numeral 1, Artículo 11 del C.P.A.C.A., así como de los numerales 1 y 2 del Artículo 56 de la Ley 1952 de 2019, consistente en que las causales de impedimento que reposan dentro del ordenamiento jurídico, obedecen a condiciones personales y su configuración depende de la presencia de circunstancias propias que pudieren afectar la imparcialidad de quienes ejercen función pública.

Al respecto la demandada, manifiesta que ninguno de los miembros del CSU, en sede administrativa, consideró que se encontraba incurso en causal de impedimento para participar en la sesión en la cual se hizo la designación de la persona que asumiría la Rectoría de la Universidad Francisco de Paula Santander, por tanto lo alegado por la parte demandante sería ajeno a cualquier análisis de legalidad del acto de designación, toda vez que, no sería posible que en sede judicial se aleguen eventos inexistentes, puesto que el demandante pudo haber puesto de presente tal situación formulando recusación a efecto de que cada uno de los consejeros se manifestaran sobre su aceptación o no, en sede administrativa.

Finalmente, la señora Sandra Ortega Sierra recalcó nuevamente que el demandante hizo la solicitud de suspensión del acto de designación con fundamento en situaciones que no fueron propuestas en sede administrativa, siendo esto propio del ámbito subjetivo de terceros y que en consecuencia carece de ilustración jurídica y probatoria.

## **2.2. Por parte de la Universidad Francisco de Paula Santander - UFPS-<sup>2</sup>**

La apoderada de la Universidad Francisco de Paula Santander, presentó oposición respecto a la medida cautelar solicitada dentro del medio de control de Nulidad Electoral. Manifiesta que para la procedencia excepcional de medidas cautelares se tornaría necesario hacer una acreditación de la transgresión de las normas que presuntamente fueron vulneradas, realizando una demostración argumentativa y realizando una confrontación con el acto enjuiciado o una verificación comprobatoria correspondiente al caso, que a su criterio no se realizó en la presente solicitud de medida cautelar.

En cuanto a la medida cautelar solicitada, la apoderada de la UFPS agregó que, el señor Jorge H. Moreno Granados, relacionó una supuesta omisión de la Secretaría del CSU de la UFPS, en cuanto a la presentación de denuncia penal y disciplinaria a ciertos miembros del CSU ante la Procuraduría General de la Nación, puesto que esto resultaba una obligación de la señora Sandra Ortega Sierra.

Ahora bien, la apoderada de la UFPS señala que, para la sesión del Consejo Superior Universitario realizado el día 22 de noviembre del 2022, no se presentaron impedimentos o alguna recusación por parte de los miembros, así mismo se constató que el accionante presentó recusación, pero en el proceso de consulta democrática para la conformación de la lista de candidatos remitida al Consejo Superior para la designación del

---

<sup>2</sup> Ver archivo digital No. 38 y 39: DescorreMC 23-00019.pdf.

cargo de Rector, así pues, este se tramitó en debida forma y se declaró infundada por parte de la Procuraduría Regional de Instrucción de Norte de Santander. Lo anterior fue debidamente comunicado al CSU en el desarrollo de la jornada del 22 de noviembre de 2022, en la cual también se realizó designación de la señora Sandra Ortega Sierra como Rectora de la Universidad Francisco de Paula Santander.

Seguidamente, argumentó que el actor omitió la presentación del recurso en vía administrativa y por el contrario acudió a la vía judicial, lo cual no resultaría procedente por cuanto, esta no contaría con los requisitos mínimos exigidos, esto porque el demandante no individualizó los supuestos con los cuales se configuraría el interés particular y directo respecto a cada uno de los miembros del Consejo Superior Universitario, seguidamente, indicó que incluso si el accionante hubiese presentado debidamente la recusación en sede administrativa tampoco sería procedente la suspensión requerida.

En aras de mostrar el yerro en el que incurrió el actor realiza un análisis en cuanto a la existencia de sustento jurídico al momento de la designación del señor Héctor Miguel Parra López, en virtud de que ninguno de los miembros del Consejo Superior Universitario incurrió en una conducta penal o disciplinaria susceptible de denuncia por parte de la UFPS o de Sandra Ortega Sierra, ya que dicha designación resultó válida a luz del ordenamiento jurídico y tiene soporte en las decisiones tomadas por parte del órgano judicial. Asimismo, haciendo alusión respecto de la competencia de la Secretaría General de la UFPS para presentar tal acción en contra de los miembros del Consejo Superior Universitario esta puso de presente la falta de sustento fáctico, jurídico y probatorio dentro del expediente, por cuanto ha de tenerse en cuenta que los servidores públicos tienen sus funciones bien definidas.

Finalmente, la apoderada de la parte accionada añadió que, al decretar la medida cautelar solicitada por la parte actora, sería una grave afectación a los presupuestos establecidos en el Artículo 69 de la Constitución Política de Colombia, referente a la Autonomía Universitaria y al derecho de la comunidad universitaria que ejerció el derecho al voto en la consulta democrática realizada en estricto cumplimiento de los estatutos de la Universidad.

### **3. PRONUNCIAMIENTO A FAVOR DE LA MEDIDA CAUTELAR**

#### **3.1. Por parte del Señor CARLOS ALBERTO BOLÍVAR CORREDOR<sup>3</sup>**

El señor Carlos A. Bolívar Corredor afirmó estar de acuerdo con la totalidad del contenido de la demanda y de la reforma de la misma, considera que los miembros del CSU de la UFPS designaron a la señora Sandra Ortega Sierra como rectora, encontrándose incursos en un conflicto de intereses.

Así mismo, agregó que la demanda determinó claramente el conflicto de intereses, en el que se encontraban los miembros del CSU de la UFPS,

también aportó documentos con los que, en su entender, se evidencia la violación de las normas superiores invocadas como violadas. Seguidamente, manifestó que como miembro del CSU de la UFPS, ejerció su voto en contra de la designación de la señora Sandra Ortega Sierra como rectora de la Universidad, dicha afirmación reposa en el folio 48 del Acta No. 015 del día 22 de noviembre de 2022.

Así mismo, trae a colación el momento en el cual la señora Sandra Ortega Sierra realizó su inscripción como precandidata a la Rectoría, la cual se encontraba acompañada del Exrector Héctor Miguel Parra López, y concluye que tanto al señor Piero Rojas (Ex Rector interino de la UFPS) como la señora Sandra Ortega Sierra, (Ex Secretaria General del CSU), podrían haber sido designados como Rectores, pero por los miembros del CSU que no fueron denunciados por las autoridades.

Con respecto a la designación de la Rectora de la Universidad Francisco de Paula Santander agregó que esta decisión administrativa se encontró atada a un conflicto de interés suscitado entre los miembros no denunciados. Seguidamente, el interviniente Carlos A. Bolívar añadió que la designación de la señora Sandra Ortega Sierra comporta violaciones a la ley, haciendo su ejercicio en el cargo ilegítimo.

En otro orden, el interviniente hizo mención acerca del título de Doctorado en Educación Honoris Causa del señor Héctor Miguel Parra López y que esto se realizó a pesar de la recusación de impedimento, que presentó, puesto que estos votos no habrían sido suficientes para el otorgamiento de dicho título.

## **1. CONSIDERACIONES**

### **3.1. Competencia**

De conformidad con lo establecido en el numeral 7 del Artículo 152 del C.P.A.C.A., modificado por el Artículo 28 de la Ley 2080, corresponde a los Tribunales Administrativos conocer en primera instancia de los procesos de nulidad del acto de nombramiento de los miembros de los consejos superiores de las universidades públicas de cualquier orden, en municipios con más de setenta mil (70.000) habitantes o que sean capital de departamento.

En el presente caso, el Municipio de Cúcuta donde se encuentra la Universidad Francisco de Paula Santander -UFPS-, según el último censo realizado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) en el año 2018, cuenta con una población de 711.715<sup>4</sup> habitantes. Quiere decir lo anterior, que esta Corporación tiene competencia para conocer del presente asunto de acuerdo con el criterio establecido en la mencionada disposición legal.

Por otro lado, se tiene que de conformidad con lo establecido en el numeral 6, inciso segundo del Artículo 277 del C.P.A.C.A., corresponde a

---

<sup>4</sup> Información recuperada de: <https://sitios.dane.gov.co/enpv/#/>

Nulidad Electoral

Radicado: 54-001-23-33-000-2023-00019-00

Demandante: Jorge Heriberto Moreno Granados

la Sala de decisión resolver el presente asunto, por haber sido solicitada la suspensión provisional del acto acusado.

### 3.2. De las medidas cautelares en la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Sobre la finalidad de las medidas cautelares, el Consejo de Estado en providencia del nueve (09) de agosto de dos mil dieciocho (2018), Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, dentro del proceso radicado número: 11001-03-24-000-2013-00038-00, citando un pronunciamiento de la Corte Constitucional, señaló lo siguiente:

*"Sobre la finalidad<sup>5</sup> de las medidas cautelares la Corte Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera:*

*"[...] 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 [...]"*

Así pues, mediante la adopción de medidas cautelares, se pretende garantizar el cumplimiento de una eventual sentencia favorable a las pretensiones de quien acude a la jurisdicción, dado que puede ocurrir que con el paso del tiempo y mientras dure el proceso, las situaciones fácticas cambien de tal modo que resulte materialmente imposible dar cumplimiento a la decisión adoptada, o que se produzca un perjuicio y/o afectación de los derechos discutidos en el proceso.

Ahora bien, sobre la regulación de esta figura jurídica en el C.P.A.C.A., el Alto Tribunal en la providencia mencionada, señaló lo siguiente:

*"En este punto 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***

<sup>5</sup> 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 tome en ilusorio el ejercicio del derecho 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'". 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).

**garantizar, temporalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia [...]”.**

En esta última disposición (artículo 229) se señala 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.

Cabe advertir, que al juez o magistrado ponente solo se le permite decretar medidas cautelares de oficio, en los procesos de tutela de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en aquellos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos.

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) 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.<sup>7</sup>

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.

(...)” (Negrita y subrayado fuera de texto).

Ahora bien, específicamente sobre la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, el Artículo 238 de la Constitución Política, señala lo siguiente:

*“La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.”*

De esta manera, el Constituyente otorgó al juez administrativo, la facultad de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos sometidos a control judicial, siempre que se configuren los requisitos legales previstos para tal fin. Esta figura jurídica, ha sido por excelencia la medida cautelar aplicable en los procesos adelantados en esta jurisdicción, y su razón de ser, estriba en la necesidad de evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico, sigan surtiendo efectos mientras se discute su legalidad. Al respecto, el Consejo de Estado hizo referencia a esta figura jurídica y realizó algunas precisiones en torno a la regulación existente, así:

*“Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que **actos contrarios al***

<sup>7</sup> Artículo 230 del CPACA.

**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 [...]"<sup>9</sup>.

(...) la innovación más relevante de la Ley 1437 de 2011 consiste en, referirse expresamente a la **confrontación de legalidad** que debe efectuar el Juez de la medida; es decir, ese **análisis inicial de legalidad** del acto acusado, de cara a las normas que se estiman infringidas.

Entonces, 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 [...]".

Así las cosas, se tiene que de conformidad con lo establecido en el inciso 1 del Artículo 231 del C.P.A.C.A., en los eventos en que se solicite la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, el juez deberá realizar un análisis del mismo y confrontarlo con las normas invocadas como violadas, a efectos de fijar una postura sobre su interpretación, sin que esto signifique prejuzgamiento, pues en el evento en que se acceda al decreto de la medida cautelar, tal pronunciamiento no limitará la decisión de fondo, como quiera que es el resultado de una interpretación preliminar de las normas invocadas y el acto acusado. Así mismo, en el evento en que se niegue el decreto de la medida solicitada, la decisión final dependerá únicamente del análisis fáctico y probatorio que pueda realizarse conforme a lo que logre acreditarse durante el proceso.

### 3.3. De la competencia para decidir la medida cautelar.

En relación con la competencia para resolver la medida en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el legislador estableció en el artículo 233 del CPACA que "(...) podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso (...)" por lo tanto, procede esta Sala a decidir sobre la medida cautelar solicitada.

### 3.4. Del trámite de la medida cautelar solicitada

De acuerdo a las previsiones del precitado artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, se procedió conforme al procedimiento aplicable a las medidas cautelares, esto es, mediante auto separado de fecha diecisiete (17) de febrero del 2023 (ver E.D. No. 27), se ordenó correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronunciara sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, y dicho plazo corrió en forma independiente al de la contestación de la demanda.

<sup>9</sup> Providencia citada *ur supra*, consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

### 3.6. De la Procedencia de la medida cautelar aplicable al caso concreto

Para esta Sala de Decisión, establecer la procedencia de la medida cautelar que se requiere, debe verificar si en el presente medio de control concurren los requisitos contenidos en los numerales 1 a 4 del artículo 231 del C.P.A.C.A.:

- a. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho. Es decir, que tenga apariencia de buen derecho (*fumus bonis iuris*).
- b. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
- c. 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.
- d. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones que están directamente relacionadas con el daño que se produce por el tiempo que se toma en dictar la sentencia (*periculum in mora*): que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

En el presente caso, se tiene que el acto administrativo demandado es el Acuerdo No. 047 del 22 de noviembre de 2022, expedido por el Consejo Superior de la Universidad Francisco de Paula Santander "por el cual se Designa Rector de la Universidad Francisco de Paula Santander, para el Periodo 2022-2026", y en el escrito de "Solicitud para que se decreten medidas cautelares" invoca como normas violadas, las siguientes:

"1. Por haber infringido el CSU de la UFPS, las siguientes normas legales y a pesar de esta violación haber designado a la señora SANDRA ORTEGA SIERRA como Rectora de la UFPS periodo 2022-2026.

Normas Violadas:

- a) El CSU de la UFPS infringió el inciso del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 o CPACA
- b) El CSU de la UFPS infringió el numeral primero del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 o CPAC.
- c) SE infringió también el artículo 56 en sus numerales 1 y 2 de la ley 1952 de 2019 o Código General Disciplinario."

Ahora bien, del análisis del acto acusado y su confrontación con las normas en que debía fundarse según lo señala el accionante, encuentra la Sala lo siguiente:

NORMA EN QUE DEBÍA FUNDARSE	ARGUMENTOS DEL DEMANDANTE
<b>Ley 1437 del 2011. ARTÍCULO 11. CONFLICTOS DE INTERÉS Y</b>	3.1 Desde el día 05 de octubre del año 2022 los cinco miembros del CSU de

**CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN.**

Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por:

1. Tener interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto, o tenerlo su conyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho (...).

**Ley 1952 del 2019. ARTÍCULO 56.**

Faltas relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses.

1. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.

2. Nombrar, designar, elegir, postular o intervenir en la postulación de una persona a sabiendas de que en ella concurre causal de inhabilidad, incompatibilidad o conflicto de intereses.

la UFPS, tenían conocimiento en cuanto a que la Procuraduría Regional de Norte de Santander, había realizado auto de apertura de la investigación disciplinaria por la designación de Héctor Miguel Parra López.

3.2 El demandante afirma que, era obligación de la señora Sandra Ortega Sierra denunciarlos ante la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación, así mismo este consideró que la Procuraduría Regional de Norte de Santander debió notificarles el Auto de apertura de la investigación disciplinaria a los miembros del Consejo Superior Universitario de la UFPS.

3.3 En cuanto a comunicación del 25 de junio del 2021 del señor Armando Quintero, abogado externo de la Gobernación de Norte de Santander, puso en conocimiento al CSU que, al designar al señor Héctor Parra "HMPL" como Rector en el periodo de 2021-2025, podrían estar incurso en el presunto delito de prevaricato por acción, recalcó el demandante nuevamente la obligación de la señora Sandra Ortega Sierra de realizar denuncia ante Procuraduría y Fiscalía General de la Nación.

3.4 Los cinco miembros del CSU que designaron a la señora Sandra Ortega Sierra como rectora de la UFPS, tenían un interés particular y directo en el nombramiento de la misma como rectora de la UFPS por el periodo 2022-2026, por cuanto manifestó el demandante se configura un presunto agradecimiento por no haberlos denunciado.

3.5 Reiteró la posible violación en la que incurrieron los cinco miembros del CSU de la UFPS en cuanto a tener un interés particular y directo con la decisión del nombramiento del rector de la Universidad Francisco de Paula Santander.

3.6 Manifestó que los cinco miembros del CSU de la UFPS, pudieron haber configurado la conducta típica del

	<p>conflicto de interés consignado en el inciso primero del Artículo 11 de la ley 1437 de 2011.</p> <p>3.7 Presentó los cinco miembros del Consejo Superior Universitario de la UFPS, a saber: "Luis Eduardo Trujillo Toscano, Erika Alejandra Maldonado Estévez, Pedro Avillo Ontiveros Gil, Cesar Augusto Luna Anaya, José Leonardo Sánchez Quintero".</p> <p>3.8 En cuanto a la designación de la señora Sandra Ortega, manifestó que esta puso su interés personal y privado por encima del interés general de la administración pública.</p>
--	---

En la anterior perspectiva considera la Sala que, en este momento procesal, una vez realizada la revisión preliminar del acto acusado y las normas en que debía fundarse según la apreciación que hace el accionante, y no obstante que es profusa la señalización de normas respecto de las cuales afirma incurrieron en vulneración algunos de los miembros del Consejo Superior Universitario de la Universidad Francisco de Paula Santander- UFPS- al expedir el acto administrativo del nombramiento de la Rectora, debe tenerse en cuenta que se trata de normas donde se tiene en cuenta el actuar personal y una presunta intencionalidad de delito.

Así las cosas, para poder concluir que efectivamente se incurrió en una infracción de la norma con los siguientes argumentos "*por haber actuado a sabiendas de tener un conflicto de interés*" y "*por haber designado a alguien que tenía un conflicto de interés*" implicaría un análisis y valoración probatoria que no resulta evidente en este momento procesal, y que lleve a esta Sala a la certeza para proceder a concluir que se incurrió en las mencionadas infracciones, por tanto, en esta etapa procesal no existe mérito para decretar la suspensión provisional solicitada, que justifique la procedencia de la medida cautelar mientras se surte el control de legalidad en esta Jurisdicción.

Así mismo, deja en claro esta Sala de Decisión que, quien solicita la medida cautelar debe asumir la carga de argumentar y probar lo que solicita, de esta manera le garantiza al juez la suficiente información para formular un análisis de cara a los requisitos del artículo 231, sin necesidad de realizar un esfuerzo analítico de estudio de fondo, el cual deberá adelantarse en la sentencia.

En conclusión, se debe precisar que la parte accionante no logró presentar los elementos necesarios para concluir que, en apariencia de buen derecho, peligro en la demora y proporcionalidad de la medida, se presenta una violación de la normatividad en la cual se soportan los actos que se enuncian como demandados y cuyos efectos se solicita suspender. En esa perspectiva, a juicio de esta Sala de Decisión la medida cautelar

Nulidad Electoral

Radicado: 54-001-23-33-000-2023-00019-00

Demandante: Jorge Heriberto Moreno Granados

solicitada por la parte demandante, consistente en la suspensión provisional de los efectos del acto objeto de litigio será negada, por ende, la controversia habrá de solucionarse cuando se decida sobre el fondo del asunto.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**NEGAR** la solicitud de suspensión provisional del acto acusado solicitado por la demandante, de conformidad con lo expuesto en precedencia.

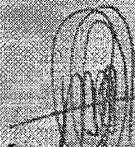
**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión de la fecha)

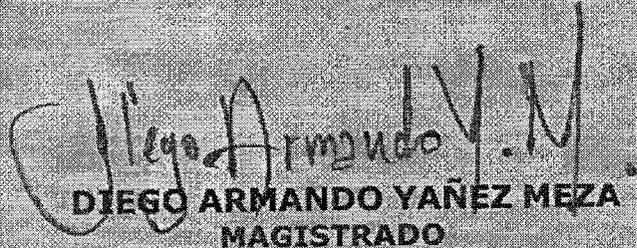


Revisado por MJIR

**MARÍA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



**SANDRO J. JÁCOME SÁNCHEZ**  
MAGISTRADO



**DIEGO ARMANDO YAÑEZ MEZA**  
MAGISTRADO



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, quince (15) de marzo de dos mil veintitrés (2023)  
**Magistrada Ponente: MARÍA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**

<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>	
Expediente:	54-001-33-33-001-2021-00079-01
Demandante:	Elizabeth Luna Saravia
Demandado:	Municipio de San José de Cúcuta - Comisión Nacional del Servicio Civil
Asunto:	Resuelve recurso de apelación

Con fundamento en lo establecido en el Artículo 244 del C.P.A.C.A., procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto de fecha trece (13) de julio de dos mil veintidós (2022), por medio del cual el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta negó la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, previos los siguientes:

### **1. ANTECEDENTES**

#### **1.1. La demanda**

La señora Elizabeth Luna Saravia, mediante apoderado judicial presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a través de la cual solicitó el despacho favorable de las siguientes pretensiones:

*"1. Se **DECLARE** la nulidad del acto administrativo Decreto 386 del 01 de Octubre del año 2020, expedido por JAIRO TOMAS YAÑEZ RODRIGUEZ en calidad de Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta, acto administrativo "POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTUA UN NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA Y SE DA POR TERMINADO UN NOMBRAMIENTO EN PROVISIONALIDAD EN LA PLANTA DE EMPLEOS DE LA ALCALDIA DE SAN JOSE DE CUCUTA" y se desvincula a mi poderdante ELIZABETH LUNA SARAVIA del empleo denominado LIDER DE PROGRAMA Código 206 Grado 02 de la Casa de Justicia del Sistema General de Carrera Administrativa de la Planta Global de Personal de la Alcaldía de San José de Cúcuta (Norte de Santander), por haber sido expedido con DESVIACION DE PODER y FALSA MOTIVACION."*

*2. Como consecuencia de la anterior declaración, se ordene al MUNICIPIO DE SAN JOSE DE CUCUTA, que, a título de Restablecimiento del derecho, al reintegro de la señora ELIZABETH LUNA SARAVIA al mismo cargo que venía desempeñando o a otro de igual o superior jerarquía, sin solución de continuidad.*

3. Se ordene al MUNICIPIO DE SAN JOSE DE CUCUTA, que a título de Restablecimiento del derecho, reconocer y pagar por concepto de LUCRO CESANTE a favor de ELIZABETH LUNA SARAVIDA los salarios dejados de percibir en el empleo denominado LIDER DE PROGRAMA Código 206 Grado 2 de la Casa de Justicia del Sistema General de Carrera Administrativa de la Planta Global de Personal de la Alcaldía de San José de Cúcuta (Norte de Santander), desde el día 14 de Octubre del año 2020 hasta la fecha efectiva de su reintegro.

4. Se ordene al MUNICIPIO DE SAN JOSE DE CUCUTA, que a título de Restablecimiento del derecho, reconocer y pagar por concepto de DAÑO EMERGENTE a favor de ELIZABETH LUNA SARAVIDA las sumas de dinero canceladas a la suscrita apoderada por valor de **DOS MILLONES DE PESOS MCTE (\$2'000.000,00)**, más los gastos en que debió incurrir para el presente trámite judicial.

5. Como consecuencia de la Nulidad y a título de restablecimiento de Derecho se condene al MUNICIPIO DE SAN JOSE DE CUCUTA a pagar a favor de ELIZABETH LUNA SARAVIDA, las primas, bonificaciones, dotaciones, vacaciones, cesantías, intereses de cesantías, aportes a caja de compensación familiar y demás emolumentos salariales dejados de percibir desde que fue desvinculado del empleo denominado LIDER DE PROGRAMA Código 206 Grado 2 de la Casa de Justicia del Sistema General de Carrera Administrativa de la Planta Global de Personal de la Alcaldía de San José de Cúcuta (Norte de Santander), desde el día 14 de Octubre del año 2020 hasta la fecha en que sea efectivamente reintegrado, tiempo este que se le tendrá en cuenta como servido para todos los efectos legales.

6. Como consecuencia de la Nulidad y a título de restablecimiento de Derecho se condene al MUNICIPIO DE SAN JOSE DE CUCUTA a realizar a favor de ELIZABETH LUNA SARAVIDA los aportes al sistema de seguridad social integral, ordenando se realicen los aportes correspondientes al del empleo denominado LIDER DE PROGRAMA Código 206 Grado 2 de la Casa de Justicia del Sistema General de Carrera Administrativa de la Planta Global de Personal de la Alcaldía de San José de Cúcuta (Norte de Santander), desde el día 14 de Octubre de 2020 hasta la fecha efectiva de su reintegro.

7. Se ordene al MUNICIPIO DE SAN JOSE DE CUCUTA, que a título de Restablecimiento del derecho, reconocer y pagar a favor de ELIZABETH LUNA SARAVIDA por concepto de DAÑO MORAL las sumas de dinero correspondientes a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes que a la fecha de presentación de la demanda equivalen a **OCHENTA Y SIETE MILLONES SETESCIENTOS OCHENTA MIL TRESCIENTOS PESOS MCTE (\$87.780.300,00)**.

8. Que todas las sumas ordenadas a favor de ELIZABETH LUNA SARAVIDA sean canceladas de forma indexada desde la ejecutoria del fallo hasta la fecha efectiva del pago a su favor, de conformidad a la siguiente formula:

$$VR = VH \times (IPC \text{ actual} / IPC \text{ inicial})$$

9. Que se ordene a favor de ELIZABETH LUNA SARAVIDA el pago de intereses moratorios, a partir de la ejecutoria de la sentencia hasta el pago efectivo, una vez constituido en mora.

10. Que se DECLARE solidariamente responsable de los daños y perjuicios causados a la COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, por las omisiones y acciones en las que incurrió, que permitieron la desvinculación de mi representada y los posteriores daños y perjuicios aquí demandados.

11. Que se ordene iniciar la ACCION DE REPETICION contra el funcionario que expidió el acto administrativo, por el detrimento patrimonial que su acción u omisión ha causado al Municipio."

En el mismo sentido, solicitó como medida cautelar el reintegro de la demandante en un cargo de igual o superior categoría al que desempeñaba, hasta tanto se profiera decisión dentro del presente proceso, advirtiendo entre otras cosas, lo siguiente:

"Teniendo en cuenta los hechos y fundamentos de derecho de la presente demanda, las condiciones en que fue desvinculada la señora ELIZABETH LUNA SARAVIDA, sus condiciones personales para garantizar el mínimo vital suyo y su núcleo familiar y llevar una vida en condiciones dignas, conforme lo había venido haciendo desde hace más de ONCE (11) años; solicito el Decreto de la Medida Previa, ordenando al demandado, de forma inmediata y en cumplimiento expreso de la Ley y la Jurisprudencia, es decir que reintegre a laborar a ELIZABETH LUNA SARAVIDA en un cargo igual o superior al empleo denominado LIDER DE PROGRAMA Código 206 Grado 2 de la Casa de Justicia del Sistema General de Carrera Administrativa de la planta global de personal de la Alcaldía de San José de Cúcuta Norte de Santander, hasta que se profiera decisión en el presente proceso. Lo anterior de conformidad al Capítulo XI de la Ley 1437 de 2011 reguló, entre los artículos 229 y 241, las medidas cautelares que podrán ser concedidas en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Lo anterior significó un cambio importante respecto del Código Contencioso Administrativo, el que limitaba la solicitud de medidas cautelares a la presentación de la demanda, lo que limitaba, efectivamente su eficacia, en particular, frente a nuevos eventos que ameritaran la cautela. Prescribió además que el juez o magistrado ponente podrían decretarlas si las considera necesarias con el fin de proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. En todo caso, por disposición legal expresa, dispuso el Código que la decisión sobre la medida cautelar no implicaría prejuzgamiento, con el fin de dar libertad al juez en la adopción de esta decisión."

## 1.2. Del auto apelado

Mediante auto de fecha trece (13) de julio de dos mil veintidós (2022)<sup>1</sup>, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, negó la solicitud de medida cautelar presentada por la señora Elizabeth Luna Saravia, de la siguiente manera:

<sup>1</sup> A folios 1 a 8 del Cuaderno de Medida Cautelar obrante en expediente digitalizado y remitido en formato PDF - Documento 11.

**"PRIMERO: NIÉGUESE** la solicitud de medida cautelar presentada por la señora ELIZABETH LUNA SARAIVIA, consistente en que se ordene su reintegro a un cargo igual o superior al de LÍDER DE PROGRAMA, Código 206 Grado 2 de la Casa de Justicia del municipio de San José de Cúcuta, por las razones expuestas en la parte motiva."

Como fundamento de su decisión, el *A-quo* señaló que una vez realizado el estudio del acto acusado y las normas que se aducen como vulneradas, no resulta suficiente para concluir en esta etapa procesal la trasgresión de tales normas, pues en principio, la decisión de dar por terminado el nombramiento en provisionalidad de la señora Elizabeth Luna Saravia, tuvo fundamento en la lista de elegibles conformada por la Comisión Nacional del Servicio Civil mediante Resolución No. 8916 de 2020, para proveer entre otros, el cargo que ocupaba la demandante.

Por esta razón, de conformidad con lo establecido en la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1083 de 2015, atendiendo los criterios fijados por la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Corte Constitucional, fue que la administración municipal procedió a nombrar en el respectivo cargo, a la persona que superó las etapas del concurso, dando por terminado el nombramiento de la señora Luna Saravia, por lo que consideró que contrario a lo estimado por la parte demandante, el acto administrativo si fundamentó las razones de la terminación del nombramiento.

Ahora bien, en cuanto al hecho de haber sufrido un accidente laboral y encontrarse incapacitada, en proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral para el momento en que se suscribió el acuerdo para la convocatoria, advirtió el *A-quo* que, de acuerdo con lo reiterado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, la estabilidad de los funcionarios en provisionalidad es relativa, en la medida en que no tienen derecho a permanecer de manera indefinida en el cargo, y es reforzada si se trata de sujetos de especial protección constitucional, sin embargo, pueden llegar a ser desvinculados con el propósito de proveer el cargo que ocupan, con una persona que haya superado el concurso de méritos.

### **1.3. Del recurso de apelación**

La apoderada de la parte demandante, mediante memorial de fecha diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2022)<sup>2</sup>, presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la decisión adoptada por el *A-quo*, el cual sustentó señalando que, las pruebas obrantes en el plenario permiten evidenciar la existencia de una violación de las disposiciones invocadas en el escrito de la demanda, además de la existencia de vicios jurídicos que debieron ser tenidos en cuenta para decretar la medida cautelar.

Ahora bien, en cuanto al cumplimiento de los requisitos de que trata el Artículo 231 del C.P.A.C.A., la apoderada de la parte actora manifiesta

---

<sup>2</sup> A folios 1 a 39 del Cuaderno de Medida Cautelar obrante en expediente digitalizado y remitido en formato PDF – Documento 14.

que se encuentran cumplidos en atención a que, la demanda se encuentra razonablemente fundada en derecho, la señora Elizabeth Luna demostró la titularidad del derecho invocado, en la medida en que está probado que era funcionaria en provisionalidad, con incapacidad médica para el momento en que se convocó a concurso y por último, acceder a la medida no causaría ningún daño ni detrimento económico como quiera que constantemente se nombran funcionarios en provisionalidad para cubrir necesidades del servicio, tal como quedó acreditado con los documentos aportados como anexos de la demanda.

Por el contrario, advirtió la apoderada que mantener a la demandante en un estado de necesidad hasta la fecha del fallo sería mucho más gravoso, como quiera que representa un perjuicio irremediable en cuanto a su manutención y subsistencia, por lo que estimó acreditado el cumplimiento de los requisitos para que se adopten de manera inmediata todas las medidas tendientes a lograr que se neutralicen los efectos del acto administrativo.

Finalmente, la apoderada manifestó que para la ley son sujetos de especial protección, aquellas personas que, al momento de su desvinculación acrediten una pérdida de capacidad laboral superior al 15%, como es el caso particular de la señora Elizabeth Luna Saravia, siendo esto una situación limitante para poder competir laboralmente, por lo que solicitó que no se estudie sólo la validez del acto administrativo, sino también la situación especial de salud de la demandante, y las razones por las cuales no debió ser desvinculada.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

De conformidad con lo establecido en el Artículo 153 del C.P.A.C.A., corresponde a esta Corporación conocer de los recursos de apelación formulados en los procesos tramitados en primera instancia por los jueces administrativos, en concordancia con lo establecido en el numeral 4 del Artículo 244 de la misma disposición legal.

Por otro lado, se tiene que de conformidad con lo establecido en el literal (h) del Artículo 125 del C.P.A.C.A. y el numeral 5 del Artículo 243 *ibídem*, corresponde a la Sala resolver el presente asunto, por tratarse de un recurso de apelación contra un auto que negó medida cautelar.

### **2.2. De la oportunidad y trámite del recurso de apelación**

De forma preliminar es necesario advertir que en el presente caso resultan aplicables las normas procesales previstas en la Ley 2080 de 2021, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto en vigencia de la mencionada ley, tal como lo establece el régimen de vigencia y transición normativa previsto en el Artículo 86 *ibídem*.

Dicho lo anterior, en el presente caso se tiene que el auto proferido el día trece (13) de julio de dos mil veintidós (2022), es susceptible de ser impugnado mediante recurso de apelación conforme lo previsto en el numeral 5 del Artículo 243 del C.P.A.C.A., por tratarse de un auto que negó medida cautelar.

Ahora bien, respecto a la oportunidad y trámite del recurso, es preciso hacer referencia al contenido del Artículo 244 *ibídem*, el cual establece lo siguiente:

**"Artículo 244. Trámite del recurso de apelación contra autos. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:**

(...)

3. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral, este término será de dos (2) días.

De la sustentación se dará traslado por secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Los términos serán comunes si ambas partes apelaron. Este traslado no procederá cuando se apele el auto que rechaza la demanda o niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

Surtido el traslado, el secretario pasará el expediente a despacho y el juez o magistrado ponente concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

4. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.  
(...)"

Del análisis del expediente, se advierte que el auto apelado fue notificado por estado electrónico el día catorce (14) de julio de dos mil veintidós (2022)<sup>3</sup>, por lo que el término para presentar el recurso de apelación iba hasta el día veintidós (22) de julio del mismo año, teniendo en cuenta la regla especial de notificación por medios electrónicos prevista en el Artículo 205 del C.P.A.C.A.

Así las cosas, como quiera que el recurso fue presentado y sustentado oportunamente, el día diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2022), procederá la Sala a resolverlo de fondo, teniendo en cuenta los planteamientos allí esgrimidos, sobre el cumplimiento de los requisitos para el decreto de la medida cautelar solicitada y la situación de debilidad manifiesta en que presuntamente se encuentra la señora Elizabeth Luna Saravia, para determinar de esta manera si debe o no, accederse al decreto de la medida solicitada.

<sup>3</sup> Folio 1 a 3 del Cuaderno de Medida Cautelar obrante en expediente digitalizado y remitido en formato PDF - Documento 12.

### 2.3. Problema jurídico

En el presente caso, el problema jurídico que debe resolver la Sala es el siguiente: ¿Hay lugar a revocar el auto proferido el trece (13) de julio de dos mil veintidós (2022), por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, o si, por el contrario, debe confirmarse tal decisión, por no encontrarse superado el cumplimiento de los requisitos para acceder al decreto de la medida cautelar solicitada?

Para resolver tal interrogante, entrará la Sala a estudiar los requisitos de procedencia de las medidas cautelares en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, conforme a los parámetros establecidos en la Ley 1437 de 2011, específicamente en tratándose de las solicitudes de reintegro, para posteriormente determinar si existen méritos para acceder a la medida solicitada.

### 2.4. De las medidas cautelares en la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Sobre la finalidad de las medidas cautelares, el Consejo de Estado en providencia del nueve (09) de agosto de dos mil dieciocho (2018), Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, dentro del proceso radicado número: 11001-03-24-000-2013-00038-00, citando un pronunciamiento de la Corte Constitucional, señaló lo siguiente:

*"Sobre la finalidad<sup>4</sup> de las medidas cautelares la Corte Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera:*

*"[...] 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 [...]"<sup>5</sup>*

Así pues, mediante la adopción de medidas cautelares, se pretende garantizar el cumplimiento de una eventual sentencia favorable a las pretensiones de quien acude a la jurisdicción, dado que puede ocurrir

<sup>4</sup> 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 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.'"

<sup>5</sup> 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).

que con el paso del tiempo y mientras dure el proceso, las situaciones fácticas cambien de tal modo que resulte materialmente imposible dar cumplimiento a la decisión adoptada, o que se produzca un perjuicio y/o afectación en los derechos discutidos en el proceso.

Seguidamente, sobre la regulación de esta figura jurídica en el C.P.A.C.A., el Alto Tribunal en la providencia mencionada, señaló lo siguiente:

*"En este punto 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 [...]".*

*En esta última disposición (artículo 229) se señala 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.*

*Cabe advertir, que al juez o magistrado ponente solo se le permite decretar **medidas cautelares de oficio**, en los procesos de tutela de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en aquellos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos.*

*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) 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.<sup>6</sup>*

*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.*

*(...)" (Negrita y subrayado fuera de texto).*

Ahora bien, en cuanto a los criterios de aplicación que deben tenerse en cuenta al momento de resolver una solicitud de medida cautelar, ha advertido el Consejo de Estado, que si bien, el Juez de lo Contencioso Administrativo tiene un amplio margen de discrecionalidad, en atención

<sup>6</sup> Artículo 230 del CPACA.

a que se encuentra facultado para decretar todas aquellas medidas que considere necesarias, no puede desconocerse que tal decisión debe ser debidamente motivada y atendiendo al criterio de proporcionalidad mediante un juicio de ponderación de intereses.

Al respecto, el Alto Tribunal en reciente providencia concluyó lo siguiente:

*"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."*

Ahora bien, específicamente en relación con la medida de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, el Artículo 238 de la Constitución Política, señala lo siguiente:

*"La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial."*

De esta manera, el Constituyente otorgó al juez administrativo, la facultad de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos sometidos a control judicial, siempre que se configuren los requisitos legales previstos para tal fin. Esta figura jurídica, ha sido por excelencia la medida cautelar aplicable en los procesos adelantados en esta jurisdicción, y su razón de ser, estriba en la necesidad de evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico, sigan surtiendo efectos mientras se discute su legalidad. Al respecto, el Consejo de Estado hizo referencia a esta figura jurídica y realizó algunas precisiones en torno a la regulación existente tanto en el C.C.A., como en el C.P.A.C.A., así:

*"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 [...]"<sup>8</sup>.*

*De otra parte, en relación con 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*

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Providencia del 19 de noviembre de 2021. Rad.: 05001-23-33-000-2020-00754-01.

<sup>8</sup> Providencia citada *ut supra*, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

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

*Entonces, 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 [...]".*

Así las cosas, se tiene que de conformidad con lo establecido en el inciso 1 del Artículo 231 del C.P.A.C.A., en los eventos en que se solicite la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, el juez deberá realizar un análisis del mismo y confrontarlo con las normas invocadas como violadas, a efectos de fijar una postura sobre su interpretación, sin que esto signifique prejuzgamiento, pues en el evento en que se acceda al decreto de la medida cautelar, tal pronunciamiento no limitará la decisión de fondo, como quiera que es el resultado de una interpretación preliminar de las normas invocadas y el acto acusado. Por su parte, cuando la medida cautelar verse sobre asunto distinto a la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, la mencionada disposición legal, establece cuatro requisitos, a saber:

"(...)

*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."*

## **2.5. Del caso concreto**

En el presente caso, se tiene que el acto administrativo demandado es el Decreto No. 386 de 2020, expedido por el señor Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta, "por medio del cual se efectúa un nombramiento en período de prueba y se da por terminado un nombramiento en provisionalidad en la planta de empleos de la Alcaldía de San José de Cúcuta", y dentro de las normas invocadas como violadas en el escrito de la demanda, se encuentra entre otras, el Parágrafo 2 del Artículo 2.2.5.3.2. del Decreto 1083 de 2015, referente al orden para la provisión definitiva de los empleos de carrera.

En este sentido, debe advertirse de forma preliminar que, si bien es cierto, la solicitud de medida cautelar va dirigida especialmente a que se ordene el "reintegro" de la señora Elizabeth Luna Saravia, quien se encontraba nombrada en provisionalidad en el mencionado cargo, necesariamente el análisis y la eventual procedencia de dicha medida conlleva la suspensión provisional del Artículo Quinto del Decreto No. 386 de 2020, a través del cual se dio por terminado su nombramiento en provisionalidad, razón por la cual, el estudio de procedibilidad de la medida cautelar en el presente caso, se sujetará a las previsiones contenidas en el Artículo 231 del C.P.A.C.A., específicamente en relación con los requisitos de procedibilidad de la suspensión provisional de los efectos de actos administrativos.

### **2.5.1. Confrontación del acto acusado y las normas en que debía fundarse**

Una vez analizado el contenido del Decreto No. 386 de 2020, considera la Sala que es preciso resaltar lo siguiente:

- El objeto del referido acto administrativo fue efectuar un nombramiento en período de prueba en aplicación de la lista de elegibles publicada por la Comisión Nacional del Servicio Civil mediante Resolución No. 8916 de 2020, en relación con el cargo denominado "Líder de Programa. Código 206, Grado 2" de la Casa de la Justicia del Sistema General de Carrera Administrativa de la planta global de personal de la Alcaldía de San José de Cúcuta y, en consecuencia, dar por terminado el nombramiento de la demandante, quien se encontraba ejerciendo dicho cargo en provisionalidad.

Ahora bien, analizados los argumentos contenidos en la sustentación de la solicitud de medida cautelar, encuentra la Sala que guardan relación principalmente con la especial condición de salud en que se encontraba la demandante desde la fecha en que se convocó a concurso el cargo que desempeñaba, el proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral con ocasión de los accidentes laborales que sufrió y la no aplicación de medidas afirmativas a su favor por parte de la entidad, previo a estudiar la viabilidad de su retiro del servicio, por lo que el análisis del acto acusado y su confrontación con las normas en que debía fundarse, se realizará especialmente en relación con lo establecido en el Parágrafo 2 del Artículo 2.2.5.3.2. del Decreto 1083 de 2015, el cual establece lo siguiente:

#### **"Artículo 2.2.5.3.2. Orden para la provisión definitiva de los empleos de carrera.**

(...)

**PARÁGRAFO 2.** Cuando la lista de elegibles elaborada como resultado de un proceso de selección esté conformada por un número menor de aspirantes al de empleos ofertados a proveer, la administración, antes de efectuar los respectivos nombramientos en período de prueba y retirar del servicio a los provisionales, deberá tener en cuenta el siguiente orden de protección generado por:

1. *Enfermedad catastrófica o algún tipo de discapacidad.*
2. *Acreditar la condición de padre o madre cabeza de familia en los términos señalados en las normas vigentes y la jurisprudencia sobre la materia.*
3. *Ostentar la condición de prepensionados en los términos señalados en las normas vigentes y la jurisprudencia sobre la materia.*
4. *Tener la condición de empleado amparado con fuero sindical."*

De esta manera, encuentra la Sala lo siguiente:

- Si bien es cierto, el mencionado Parágrafo 2 del Artículo 2.2.5.3.2. del Decreto 1083 de 2015 establece un orden de protección generado por una serie de circunstancias y condiciones particulares en que pueden encontrarse los empleados nombrados en provisionalidad, esto no implica que necesariamente y en todos los casos, los provisionales que se encuentren en alguna de esas situaciones (enfermedad catastrófica, discapacidad, padre o madre cabeza de familia, prepensionados, etc.), gocen de estabilidad laboral reforzada, pues la aplicación de dicho orden de protección, sólo será viable en el evento en que la lista de elegibles elaborada como resultado de un proceso de selección esté conformada por un número **menor** de aspirantes al de empleos ofertados a proveer, de manera que la aplicación de dicha disposición no es automática, sino condicionada a tal situación.
- En el presente caso, si bien es cierto, dentro de la motivación del Decreto No. 386 de 2020 no se hizo referencia a una previa verificación de la condición de salud en que se encontraba la señora Elizabeth Luna Saravia, el proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral y el estudio de necesidad y viabilidad en relación con la aplicación de medidas afirmativas a su favor, también lo es que, en el presente caso no resultaba plenamente aplicable la protección contenida en el Parágrafo 2 del Artículo 2.2.5.3.2. del Decreto 1083 de 2015, pues la lista de elegibles conformada mediante Resolución No. 8916 de 2020 contenía un número **mayor** al de empleos ofertados a proveer, debido a que se encontraba conformada por once (11) personas, mientras que la vacante a proveer era sólo una (01).

Así las cosas, sin perjuicio de la especial situación en que se encuentra la demandante, con ocasión de su estado de salud y la pérdida de capacidad laboral que le fue calificada, no existe prueba de la existencia de otra vacante que para la fecha en que fue expedido el acto, o inclusive, actualmente, se encuentre provista en provisionalidad. En consecuencia, mal podría predicarse en este momento procesal una contradicción o violación de las normas en que debía fundarse el acto acusado, pues como ya se dijo, la posibilidad de aplicar el orden de protección previsto en el Parágrafo 2 del Artículo 2.2.5.3.2. del Decreto 1083 de 2015, se encuentra condicionada a que el número de integrantes de la lista de elegibles sea menor al número de vacantes a proveer, lo cual no se acredita en el presente caso.

## 2.6. Conclusión

Por lo anterior, encuentra la Sala que lo procedente en este caso es confirmar la decisión contenida en el auto proferido el trece (13) de julio de dos mil veintidós (2022), por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, por medio del cual se negó el decreto de la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

### RESUELVE:

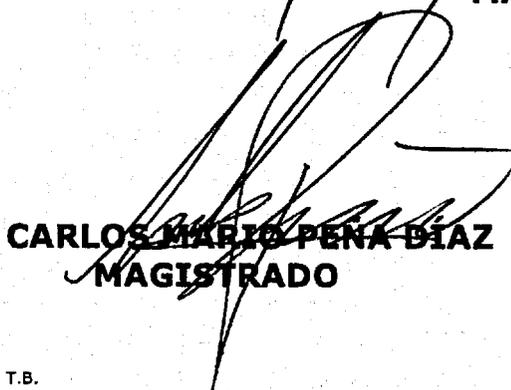
**PRIMERO: CONFÍRMESE** la decisión contenida en el auto proferido el trece (13) de julio de dos mil veintidós (2022), por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, por medio del cual se negó el decreto de la medida cautelar solicitada por la parte demandante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada la presente providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen, previas anotaciones secretariales de rigor.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión de la fecha)

  
**MARÍA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
**MAGISTRADA**

  
**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
**MAGISTRADO**

  
**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
**MAGISTRADO**