

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUB SECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C., trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**PROCESO No.:** 250002315000200600422-04  
**DEMANDANTE:** MERCEDES LÓPEZ RODRÍGUEZ Y OTROS  
**DEMANDANDO:** DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN  
JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA  
JUDICATURA Y OTROS  
**PROCESO:** REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A  
UN GRUPO

---

**Asunto: Resuelve recurso de apelación.**

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Despacho a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante, contra el auto de fecha 02 de noviembre de 2016, mediante el cual el Juzgado Quinto (5) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá – Sección Primera abrió a pruebas el proceso de la referencia y negó el decreto de varias de las pruebas solicitadas en el escrito de la demanda.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. DE LA DEMANDA**

**1.1.** Los señores ARNULFO GÓMEZ, MARÍA ROSENDA PALACIOS, ANA MIREYA MORALES RICO, CARLOS HERNANDO RAMOS B., ANTONIO JOSÉ SÁNCHEZ MURILLO, BLANCA ALDANA, DANIEL ALBERTO BUSTOS PEÑA, HÉCTOR EMIGDIO ARTUNDUAGA PAVA, JOSE ELIÉCER CAÑON, YOLANDA BERNAL CONTRERAS, LUIS EDUARDO ARTEAGA, MARLENE SAGANOME RIPE, MARIA PERLA YARA, LEOPOLDO MATIZ, DEDERLE OSCAR HERNÁN CHÁVEZ G.,

PROCESO No.: 250002315000200600422-04  
PROCESO: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MERCEDES LÓPEZ RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

CARMEN LORENA CHÁVEZ GUTIÉRREZ, SONIA SALAS OSORIO, HÉCTOR DAVID CASTAÑEDA, ISABEL ALDANA DE CASTAÑEDA, CLARA CECILIA MURCIA, MAURICIO ROMERO MURCIA, MIRTHA FALKONERTH, por intermedio de apoderados y en ejercicio del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo, presentaron demanda contra la NACIÓN- DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA y el MINISTERIO DEL INTERIOR por falla en el servicio de justicia, y para obtener la indemnización por daños y perjuicios causados.

### **1.2 Como fundamentos fácticos se mencionaron los siguientes:**

Señala que el Congreso de la República aprobó la Ley marco 546 de 1999 para la financiación de vivienda, ordenando la reliquidación para los deudores con el sistema denominado UVR, legitimando privilegios a favor de un grupo y discriminado a los morosos, lo que genera una desigualdad frente a los derechos de los usuarios de los créditos hipotecarios, quienes no pudieron cancelar las respectivas cuotas, aumentando los procesos ejecutivos hipotecarios derivados por la mora en el cumplimiento de las obligaciones.

Esta normatividad dispuso el reconocimiento por cuenta del estado de unas sumas de dinero o alivios para abonar a los créditos hipotecarios vigentes a la fecha de expedición de la misma y que hubieran sido adquiridos para la financiación de vivienda individual a largo plazo o para crear un fondo de ahorro a favor de los deudores que hubieran entregado en dación en pago sus viviendas para constituir la cuota inicial de una nueva.

En sentencia C-955 del 26 de julio de 2000 se fijó el alcance del artículo 42 de la Ley 546 de 1999 y en particular de su parágrafo 3°, respecto a la terminación de los procesos ejecutivos hipotecarios en curso a diciembre 31 de 1999, una vez aportada la liquidación al proceso ejecutivo. No obstante,

PROCESO No.: 250002315000200600422-04  
PROCESO: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MERCEDES LÓPEZ RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL- CONSEJO  
SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

varios operadores jurídicos y las entidades financieras se apartaron del precedente y asumieron una posición diversa respecto al procedimiento legal establecido para la suspensión y terminación de los procesos ejecutivos hipotecarios allí contemplados, desconociendo en forma abierta y caprichosa la norma y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, incurriendo en una vía de hecho por defecto sustantivo, pues los únicos requisitos fijados para la terminación de dichos procesos son: i) que el proceso haya iniciado antes del 31 de diciembre de 1999, ii) que la entidad acreedora hay aportado al proceso la reliquidación del crédito y iii) no es necesario que el ejecutado solicite al juez la terminación del proceso.

Esta omisión por parte de los operadores jurídicos constituye un error en la justicia que implica el desconocimiento de los derechos fundamentales al debido proceso, a la vivienda digna y al acceso a la justicia, por la acción u omisión presentada, causando un desmedro patrimonial a todos y cada uno de los demandados en los procesos hipotecarios iniciados antes del 31 de diciembre de 1999 e inclusive a 31 de diciembre de 2000, dado que el juez arbitraria y caprichosamente continuó con el procedimiento, tal como fue probado.

### **1.3** En consecuencia, como **pretensiones** solicitan:

i) ordenar a todos los operadores jurídicos del país de la jurisdicción Civil Municipal y del Circuito y Tribunales terminar con los procesos ejecutivos hipotecarios de que trata el parágrafo 3° del artículo 42 de la Ley 546 de 1999, ii) ordenar borrar el nombre de los deudores a los cuales se les siguieron procesos después del 31 de diciembre de 1999 y 2000 e iii) indemnizar por daños y perjuicios causados al colectivo por concepto de daños materiales (daño emergente y lucro cesante) y daños morales.

PROCESO No.: 250002315000200600422-04  
PROCESO: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MERCEDES LÓPEZ RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL- CONSEJO  
SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

## 2. DE LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

La *A quo* mediante providencia de fecha del 02 de noviembre de 2016 abrió a pruebas del proceso de conformidad con el artículo 62 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con los artículos 209 del CCA, 175 y siguientes del CPC, decretando y negando algunos medios probatorios solicitados por la parte demandante, el Banco BBVA, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, los Juzgados 17 y 18 Civiles del Circuito de Bogotá, Banco Davivienda y Banco AV Villas.

Respecto de las pruebas solicitadas por la parte accionante en la demanda principal, señaladas en la providencia recurrida en el numeral 1.1. y 1.2, numeral 2 de la prueba trasladada y en el numeral 3 de la prueba pericial, el juez de instancia negó el decreto de las mismas, las cuales hacen parte del objeto de la presente impugnación, por las siguientes razones:

- 1.1 Oficio solicitado en el numeral 1 del acápite de oficios, dirigido a todos los Despachos Civiles Municipales y del Circuito del país, como quiera que no se indicó la clase de procesos que pretende sean remitidos a este Despacho judicial, ni a partir de qué fecha se debe comenzar a rendir la información solicitada, así como tampoco la finalidad de la prueba solicitada.
- 1.2. Oficios solicitados en los numerales 2 y 3 del acápite de pruebas por impertinentes, como quiera que lo que se pretende probar no tiene relación directa con el asunto puesto bajo el conocimiento del Despacho.
- 2. Prueba trasladada solicita en el numeral 5 del acápite de pruebas de la demanda al no reunir los requisitos señalados en el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil, toda vez que no se especificó la clase de prueba cuyo traslado se solicita, ni se indicó la parte en contra de quien se aduce, ni el Despacho judicial en el cual se

PROCESO No.: 250002315000200600422-04  
PROCESO: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MERCEDES LÓPEZ RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL- CONSEJO  
SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

encuentra y el número de radicado que identifica el proceso en el que se presentó.

- 3. Prueba pericial por no reunir los requisitos señalados en el numeral 1 del artículo 236 del Código de Procedimiento Civil, en consideración a que no se determinaron concretamente las cuestiones sobre las cuales debía versar el dictamen, ni se indicó el tipo de información que se debe reunir con el fin de efectuar la prueba solicitada.

Contra la anterior decisión la apoderada del grupo actor interpuso recurso de reposición y apelación bajo los argumentos que se expondrán a continuación.

### **3. DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS**

La apelante mediante escrito de fecha nueve (9) de noviembre de 2016, interpuso recurso de reposición y apelación contra el auto que ordena pruebas del 02 del mismo mes y año, solicitando dar trámite a las pruebas solicitadas y revocar los puntos atacados. De negarse, solicita enviar al superior el recurso de apelación interpuesto.

Indica que frente al punto 1.1 relacionado con la negativa de los oficios dirigidos a todos los despachos, por sustracción de materia y teniendo en cuenta el tipo de acción impetrada se trata de créditos hipotecarios para vivienda ejecutados por la banca beneficiada por efecto de la Ley 546 de 1999 y tal como se determina en el libelo demandatorio si a la entrada en vigencia de la ley hasta el 2007, fecha en que se aporta certificado del Consejo Superior de la Judicatura y se instaura la presente acción, los jueces terminaron los procesos ordenados en la ley citada.

Frente al punto 1.2. relacionado con la negativa de los oficios solicitados en los numerales 2 y 3 considera que no son impertinentes y si tienen que ver con el asunto puesto bajo el conocimiento del despacho al suscribirse a la acción impetrada y que afecta directamente los derechos económicos y sociales de las

PROCESO No.: 250002315000200600422-04  
PROCESO: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MERCEDES LÓPEZ RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL- CONSEJO  
SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

personas afectadas por la medidas y sentencias que llevaron a remates o daciones en pago en sus inmuebles.

En el punto 2 de la prueba trasladada, resulta necesaria pues la administración de justicia es quien da cuenta en sus bases de datos aportada como prueba al proceso, del archivo de procesos hipotecarios tramitados en cada uno de los despachos judiciales, precisamente para determinar el grupo de afectados que ataca esta acción de grupo y objeto principal de esta prueba.

En cuanto a la prueba pericial del numeral 3, la misma se suscribe a los procesos hipotecarios tramitados por los bancos en todo el país con los que se afectaron los derechos económicos y sociales de las personas que adquirieron créditos y a la entrada en vigencia de la Ley 546 no fueron terminados por los todos los despachos judiciales, circunscribiéndose a los créditos hipotecarios interpuestos por bancos, siendo procedente de acuerdo a la actual CGP.

#### **4. DE LA ACTUACIÓN JUDICIAL EN PRIMERA INSTANCIA**

La apoderada judicial del Banco comercial AV Villas S.A. se opuso a la prosperidad del recurso por considerar que la decisión del despacho de negar varias de las pruebas solicitadas por la demandante se ajustó a derecho, por no reunir los requisitos de conducencia, pertinencia y utilidad establecidos en el Código de Procedimiento Civil para proceder a decretarlas. Además, estimó que los argumentos expuestos por la parte actora en el recurso no abordan las falencias que pone de presente en contra del auto de pruebas en cuanto al cumplimiento de los requisitos antes citados.

Por su parte, la apoderada del Banco BBVA y de la Dra. Luz Nubia Pedraza Forero vinculada al trámite como Juez 31 Civil del Circuito de Bogotá, manifestaron que los oficios dirigidos a todos los despachos judiciales del país, prueba que además de improcedente, genera un desgaste

PROCESO No.: 250002315000200600422-04  
PROCESO: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MERCEDES LÓPEZ RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL- CONSEJO  
SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

proporcionado para la administración de justicia, frente al resto de pruebas no se indicó la finalidad de las mismas y en cuanto a la pericial las cuestiones sobre las cuales debe versar la prueba, por lo que impide al juzgado analizar los requisitos de procedencia.

Frente a los recursos interpuestos, la Juez Quinta (5) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá – Sección Primera en providencia del 30 de agosto de 2018 rechazó por falta de sustento el recurso de reposición interpuesto por la parte actora y concedió en el efecto devolutivo el recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera en virtud de lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 351 del CPC, teniendo en cuenta que algunas de las pruebas solicitadas por la parte actora carecían de los requisitos para su procedencia y decreto entre ellos pertinencia, conducencia y utilidad. Además, se abstuvo de indicar el objeto para el cual las solicitó para determinar la relación de estos con el asunto debatido en el proceso.

Analizado el escrito de inconformidad advirtió que la apoderada de la parte demandante no formuló ningún razonamiento tendiente a rebatir la conclusión a la que llegó el Despacho en la providencia atacada, al contrario, ratificó la omisión en la que incurrió al momento en que solicitó las pruebas, al no aportar argumentos tendientes a determinar la procedencia de los medios probatorios solicitados, sólo menciona que se deben decretar sin indicar el por qué ni el para qué y sin bien la sustentación del recurso de reposición no está sujeto a ninguna solemnidad, no exime al recurrente de la obligación de exteriorizar su inconformidad frente a las decisiones que considera contrarias a derecho, pues tales razones son las que delimitan el análisis que debe hacerse, carga que no fue asumida en el sub lite al no hacer ningún tipo de referencia a los supuestos en los que se edificó la decisión contenida en la providencia atacada, por lo que no es posible establecer cuál es el yerro en el que incurrió presuntamente el despacho.

PROCESO No.: 250002315000200600422-04  
PROCESO: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MERCEDES LÓPEZ RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL- CONSEJO  
SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Procedencia del recurso de apelación

El artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a los autos que son susceptibles de apelación reza lo siguiente:

**«Artículo 243.-** *Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:*

1. *El que rechace la demanda.*
2. *El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*
3. *El que ponga fin al proceso.*
4. *El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.*
5. *El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.*
6. *El que decreta las nulidades procesales.*
7. *El que niega la intervención de terceros.*
8. *El que prescinda de la audiencia de pruebas.*
9. ***El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.***

*Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.*

*El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.*

*Parágrafo. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil» (Resaltado fuera del texto original).*

De conformidad con la transcrita disposición normativa, es procedente el recurso de apelación interpuesto, toda vez, que el auto impugnado se encuentra enlistado dentro de los autos susceptibles de apelación, esto es, el que deniega el decreto y práctica de pruebas solicitadas oportunamente.

PROCESO No.: 250002315000200600422-04  
PROCESO: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MERCEDES LÓPEZ RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL- CONSEJO  
SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

## 2. Competencia

Es competente el Despacho Ponente para resolver el recurso de apelación contra la providencia que negó el decreto y práctica de las pruebas solicitadas oportunamente por la parte accionante, de conformidad con el artículo 125 *ejusdem*, que expresa:

**«Artículo 125. De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.»**  
(Resaltado fuera del texto original).

## 3. Problema jurídico

Corresponde al Despacho analizar si dentro del presente medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo se ajustó o no a derecho la decisión de la A quo de negar el decreto y práctica de las pruebas oportunamente solicitadas por la parte demandante con su escrito de demanda.

## 4. Del régimen probatorio

Con el fin de resolver la inconformidad de la apelante, el Despacho trae a colación el tema del régimen probatorio consagrado en el Código General del Proceso, atendiendo la remisión del artículo 68 de la Ley 472 de 1998, Así según el artículo 165 y siguientes se preceptúo:

**“ARTÍCULO 165. MEDIOS DE PRUEBA. Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios,**

PROCESO No.: 250002315000200600422-04  
 PROCESO: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: MERCEDES LÓPEZ RODRÍGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL- CONSEJO  
 SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTROS  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.*

**ARTÍCULO 168. RECHAZO DE PLANO.** *El juez rechazará, mediante providencia motivada, las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles.*

**ARTÍCULO 169. PRUEBA DE OFICIO YA PETICIÓN DE PARTE.** *Las pruebas pueden ser decretadas a petición de parte o de oficio cuando sean útiles para la verificación de los hechos relacionados con las alegaciones de las partes.” (negritas fuera de texto)*

Revisado los antecedentes normativos antes decantados, se encuentra que la prueba documental y la pericial son entre otros medios probatorios, cuya utilidad se mide en cuanto lleven al convencimiento al juez de los hechos presentados en la demanda y en la contestación de la misma; en los casos en que no guarden relación para verificar los hechos alegados por las partes, se considerarán impertinentes, inconducentes o superfluas y serán rechazadas de plano.

En cuanto a la prueba trasladada, el artículo 174 del CGP dispone:

**“ARTÍCULO 174. PRUEBA TRASLADADA Y PRUEBA EXTRAPROCESAL.** *Las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia y serán apreciadas sin más formalidades, siempre que en el proceso de origen se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con audiencia de ella. En caso contrario, deberá surtirse la contradicción en el proceso al que están destinadas. La misma regla se aplicará a las pruebas extraprocesales.*

*La valoración de las pruebas trasladadas o extraprocesales y la definición de sus consecuencias jurídicas corresponderán al juez ante quien se aduzcan.”*

En relación con la prueba pericial, según el artículo 226 ibídem, la misma procede en los siguientes casos:

**“ARTÍCULO 226. PROCEDENCIA.** *La prueba pericial es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos.*

*Sobre un mismo hecho o materia cada sujeto procesal solo podrá presentar un dictamen pericial. Todo dictamen se rendirá por un perito.*

**No serán admisibles los dictámenes periciales que versen sobre puntos de derecho,** *sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 177 y 179 para la prueba de la ley y de la costumbre extranjera.*

PROCESO No.: 250002315000200600422-04  
 PROCESO: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: MERCEDES LÓPEZ RODRÍGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL- CONSEJO  
 SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTROS  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*Sin embargo, las partes podrán asesorarse de abogados, cuyos conceptos serán tenidos en cuenta por el juez como alegaciones de ellas.”*

De conformidad con las disposiciones normativas previamente citadas, se tiene que las pruebas dentro de un proceso tienen como finalidad formar la convicción del juez sobre los hechos objeto de debate y encontrar la verdad procesal que corresponda en cada caso, por ello deben tener relación directa con los supuestos fácticos presentados por las partes.

## **5. Caso en concreto**

Para el caso bajo estudio, se observa que las pruebas solicitadas en la demanda por la apelante, consisten puntualmente en:

### *“II. OFICIOS:*

- 1. Oficiar a los Juzgados Civiles del Circuito y Municipales de todo el país remitan o en su defecto de los procesos que conocieron o conocen actualmente, y que estaban en vigentes o activos a la entrada en vigencia de la Ley 546 de 1999 o en su defecto un estado de los mismos con la información de las actuaciones procesales.*
- 2. Oficiar a la superbancaria para que remita listado certificando el monto de los Bonos alivios otorgados por la Ley 546 de 1999, con sus respectivos Beneficiarios.*
- 3. Oficiar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público o a quien corresponda, para que certifique si ha recibido devolución por concepto de títulos a que se refiere el parágrafo 4 del artículo 42 Ley 546 de 1999 y a que usuarios correspondía dichos alivios.*

*(...)*

### *III. PRUEBA TRASLADADA*

*5. Solicito que se remitan todos procesos que conocieron o conocen actualmente, y que estaban vigente o activos a la entrada en vigencia de la Ley 546 de 1999. Y específicamente los procesos de los accionantes, tal como se encuentran descritos en los hechos particulares.*

### *IV. PRUEBA PERICIAL*

*Nombrar peritos con conocimiento contable financiero para que determinen los daños y perjuicios de cada una de las personas afectadas, una vez se allegue toda la información que permita hacer dicho trabajo para que determinen los siguientes conceptos:*

- Valor del bono alivio*

PROCESO No.: 250002315000200600422-04  
PROCESO: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MERCEDES LÓPEZ RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL- CONSEJO  
SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

- *Incremento de la deuda con el banco a partir del 31 de diciembre de 1999, hasta que cese el daño.*
- *Avalúo del inmueble*
- *Si el inmueble fue rematado, entregado en Dación, conciliación, transacción u otro, el valor a pagar por el inmueble.*
- *El incremento de la valorización.*
- *Gastos y costas judiciales.*
- *Gastos de defensa.*
- *Otros gastos por concepto de pérdida de la vivienda*
- *Cálculo del daño moral"*

La A quo precisó que las pruebas solicitadas se negaban por no reunir los requisitos legales necesarios para su decreto, algunas por ser impertinentes al no tener relación directa con el tema sobre el cual versa la demanda y no señalarse la finalidad de las mismas.

El motivo de inconformidad de la apelante se basa en que las pruebas son pertinentes y tienen que ver con el asunto puesto en conocimiento a través de esta acción, el cual se relaciona con la afectación de los derechos económicos y sociales de las personas del grupo.

Se tiene que a través de este medio de control se busca reparar los perjuicios causados a un grupo, con ocasión de la no terminación de los procesos ejecutivos hipotecarios vigentes desde el 31 de diciembre de 1999 y 2000, en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 3° del artículo 41 de la Ley 546 de 1999.

Así, revisado todo lo anterior el Despacho no encuentra procedente decretar los medios probatorios solicitados por la parte actora, por las razones que se pasan a explicar:

- En cuanto al oficio a los Juzgados Civiles del Circuito y Municipales de todo el país de los procesos activos tramitados por ellos en vigencia de la citada Ley 546, no se indicó claramente cuál es la finalidad de esta solicitud, el tipo de proceso, los números de expedientes, las fechas de los mismos, las actuaciones requeridas de cada uno de ellos o si es la totalidad del proceso, si están inmersos los aquí demandantes u otros posibles afectados; sólo en el recurso

PROCESO No.: 250002315000200600422-04  
PROCESO: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MERCEDES LÓPEZ RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL- CONSEJO  
SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

de apelación, la accionante indicó que se trata de los procesos donde obran créditos hipotecarios de vivienda desde la vigencia de la ley hasta el año 2007 para conocer si los jueces terminaron o no los procesos conforme lo establece la normatividad, sin que resulte ser ésta la oportunidad procesal pertinente, pues ello debió pedirse y especificarse puntualmente en la demanda presentada.

- En relación con los oficios para la Superbancaria y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se observa que estos hacen referencia a las certificaciones sobre el valor de los bonos alivios y sus beneficiarios, así como lo concerniente a la devolución de títulos del párrafo 4° del artículo 42 de la plurimencionada Ley 546 y los usuarios que se han visto beneficiados, sin que se adecuen idóneamente o guarden conexión con los hechos que a través de esta acción de grupo se analizan.
- Frente a la prueba trasladada que busca que se remitan todos los procesos activos durante la vigencia de la Ley 546 de 1999 y específicamente en los que se encuentren los accionantes, no cumple con lo estipulado en el artículo 174 del Código General del Proceso, al no señalar puntualmente cuáles pruebas practicadas en otro proceso de origen son las que se deben trasladar a éste, debido a que no se especifica quienes son las partes procesales, el número del proceso y en qué despacho judicial se encuentra la prueba que pretende ser trasladada y contra quien se aduce la misma, es decir que no existe una delimitación y alcance de la prueba, cuya carga corresponde a la parte accionante, por lo que no resulta útil ni conducente.
- En lo atinente con la prueba pericial, se tiene que la misma resulta procedente para verificar los hechos que interesan al proceso y

PROCESO No.: 250002315000200600422-04  
PROCESO: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MERCEDES LÓPEZ RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL- CONSEJO  
SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

cuando se requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos en virtud de lo consagrado en el artículo 226 del CGP; si bien la accionante precisa que requiere un especialista en temas contables y financieros, no especifica las cuestiones sobre las cuales debe versar el dictamen pericial y que tengan que ver directamente con los hechos objeto de estudio de esta acción, tornándola en una prueba improcedente.

Vale la pena indicar que algunos de los ítems mencionados en las pruebas documentales y en la trasladada, que fueron solicitadas por la accionante, pueden ser reemplazadas con las pruebas aportadas y/o solicitadas por la parte demandada, las cuales fueron decretadas en la oportunidad correspondiente por la A quo, por cumplir con la finalidad de la prueba, con los requisitos de ley, ser idóneas y ser parte de la controversia que aquí se estudia.

Adicionalmente, debe precisarse que la solicitud de pruebas debe darse en el término y oportunidad procesal legalmente establecida, esto es con la demanda y la contestación de la misma, salvo que se decreten de oficio en caso de ser necesario y no puede subsanarse con la interposición de los recursos de reposición y apelación, para no afectar las garantías y derechos de los sujetos intervinientes.

Para finalizar, este Despacho concluye que la decisión tomada por la A quo en la providencia del 2 de noviembre de 2016, de negar el decreto y práctica de algunas de las pruebas oportunamente solicitadas por la parte demandante se encuentra ajustada a derecho, por no encontrarse cumplida la finalidad de la prueba, ni los requisitos legales establecidos para cada una de ellas, en cuanto a la trasladada y la pericial se refiere y por ser las documentales inconducentes, impertinentes y superfluas, para acreditar de forma directa la relación que tienen con los hechos que fundamentan el presente medio de control.

PROCESO No.: 250002315000200600422-04  
PROCESO: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: MERCEDES LÓPEZ RODRÍGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL- CONSEJO  
SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

En consecuencia, luego del análisis de los supuestos fácticos y normativos previamente decantados, el Despacho confirmará el auto de fecha dos (2) de noviembre de 2016 proferido por el Juzgado Quinto (5) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá – Sección Primera.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

## RESUELVE

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la providencia de fecha dos (2) de noviembre de 2016 proferida por el Juzgado Quinto (5) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá – Sección Primera, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado Quinto (5) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá – Sección Primera, para que se continúe con el trámite correspondiente, dejando las constancias secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2020-02-385 AG**

Bogotá, D.C., Quince (15) de Octubre de dos mil veinte (2020)

**EXP. RADICACIÓN:** 11001335021-2008-00474-02  
**MEDIO DE CONTROL:** PERJUICIOS IRROGADOS A UN GRUPO  
**DEMANDANTE:** MARTIN ANDRÉS AYALA Y OTROS  
**DEMANDADO:** FONDO NACIONAL DEL AHORRO Y OTROS  
**TEMAS:** DAÑOS ESTRUCTURALES A UNIDADES HABITACIONALES  
**ASUNTO:** PRONUNCIAMIENTO SOBRE RECURSO DE SÚPLICA PRESENTADO CONTRA LA DECISIÓN QUE RECHAZÓ EL RECURSO DE APELACIÓN  
**MAGISTRADO:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia secretarial que antecede (Fl. 98 C1), procede la Sala dual a efectuar pronunciamiento frente al recurso de súplica presentado por el demandante contra la decisión adoptada por el Magistrado Fredy Ibarra Martínez de rechazar la apelación interpuesta por improcedente.

**I ANTECEDENTES**

La demanda radicada ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá por el señor Martín Andrés Ayala Plazas y otros, actuando a través de apoderado judicial tiene por objeto la declaratoria de responsabilidad del Distrito Capital, Curaduría Urbana, Caja de Compensación Familiar-COMPENSAR, Fondo Nacional del Ahorro, CONDOR S.A., Sociedad Tierras de San Ángel, con ocasión a los defectos en las construcciones de las unidades habitacionales ubicadas en el sector de Usaquén.

Una vez fue admitido el libelo y celebrada la audiencia de conciliación de que trata la Ley 472 de 1998, mediante auto del 14 de octubre de 2020 el Juzgado Veintiuno Administrativo del Circuito de Bogotá, decretó los medios probatorios que consideró necesario para resolver la Litis, entre ellos el dictamen pericial solicitado por una de las entidades del extremo pasivo. Para tal efecto, indicó que:

*“Por Secretaría, désignese perito el cual debe ser economista para que resuelva el cuestionario visible a folios 564 del expediente literal d) parágrafo 2 de la contestación de la demanda presentada por Compensar, los costos de esta prueba serán sufragados por la entidad”*

Posteriormente, a través de providencia del 15 de abril de 2015, el *a quo*: i) agregó al expediente el escrito de complementación y aclaración presentado por una auxiliar de la justicia e ii) impartió el impulso procesal respectivo para lograr el

recaudo probatorio, esto era, requerir al Juzgado 38 Civil del Circuito para remitiera copia de la sentencia emitida el 8 de junio de 2009 y oficiar a CONDOR SEGUROS S.A. para que certificara el estado de unas pólizas.

Frente a dicha decisión, la apoderada del grupo actor presentó solicitud de aclaración y complementación a fin de que se diera traslado del escrito presentado por la auxiliar de la justicia y se requiriera al perito economista para que se pronunciara sobre los cuestionarios elaborados por las partes y se obtuviera copia del fallo proferido en segunda instancia dentro del proceso conocido inicialmente por el Juzgado 38 Civil del Circuito.

En atención a lo anterior, se profirió providencia del 15 de septiembre de 2015, en la cual, se negó parcialmente la solicitud elevada por la demandante, pues a juicio no eran procedentes, toda vez que no era el momento procesal para presentar una objeción por error grave al dictamen rendido por la arquitecta Teresita Medina Montenegro y por otro lado, como quiera que Compensar había desistido de la prueba pericial solicitada por ella no había lugar a realizar tal requerimiento pedido.

En desacuerdo con tal medida, se interpusieron los recursos de reposición y apelación, el primero de ellos resuelto desfavorablemente por el Juzgado por que concedió el medio de impugnación horizontal.

Por conocimiento previo, mediante acta de reparto del 27 de febrero de 2018, se asignó el proceso al Magistrado Fredy Ibarra Martínez quien concluyó que el recurso concedido no era procedente pues la decisión discutida no estaba dentro de las providencias enlistadas en el artículo 351 del Código de Procedimiento Civil, por lo que nuevamente inconforme con tales argumentos el extremo actor solicita se reponga la disposición o se de trámite a la queja.

Finalmente, el día 25 de noviembre de 2019, el mencionado Ponente indicó que, al ser dicho auto susceptible de súplica, se daría trámite únicamente a esta, por lo que el día 13 de diciembre de la pasada anualidad el proceso entra al conocimiento de este Despacho

## II CONSIDERACIONES

### 2.1. Decisión susceptible del Recurso:

Se trata de la decisión adoptada el 25 de octubre de 2019, mediante la cual se rechazó el recurso de apelación interpuesto en contra del auto proferido el 15 de septiembre de 2015, conforme las siguientes consideraciones:

*“1) Debe tenerse en cuenta que los aspectos procesales en materia del recurso de apelación contra los autos proferidos en el trámite de las acciones de grupo tramitadas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa no se encuentra regulado en Ley 472 de 1998, pero de conformidad con lo estipulado en el artículo 68 de dicha norma en los aspectos no regulados en dicho estatuto normativo se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.*

(...)

*2) Por su parte el artículo 351 del Código de Procedimiento Civil de manera taxativa preceptúa cuáles son apelables, norma cuyo texto es el siguiente*

*Son apelables las sentencias de primera instancia, excepto las que se dicten en equidad y las que las partes convengan en recurrir en casación per saltum, si fuere procedente este recurso.*

*Los siguientes autos proferidos en la primera instancia podrán ser apelables:*

- 1. El que rechaza la demanda, su reforma o adición, o su contestación.*
- 2. El que niegue la intervención de sucesores procesales o de terceros.*
- 3. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.*
- 4. El que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago y el que rechace de plano las excepciones de mérito en el proceso ejecutivo.*
- 5. El que niegue el trámite de un incidente autorizado por la ley o lo resuelva, el que declare la nulidad total o parcial del proceso y el que niegue un amparo de pobreza.*
- 6. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.*
- 7. El que resuelva sobre una medida cautelar.*
- 8. Los demás expresamente señalados en este Código.*

*(...)*

*En ese sentido se concluye que la providencia del 15 de septiembre de 2015 mediante el cual el Juzgado Veintiuno Administrativo del Circuito de Bogotá no es apelable por cuanto allí no se negó la práctica de medio probatorio alguno, sino que el juez de primera instancia tomó unas determinaciones respecto de las pruebas que ya habían sido decretadas en una oportunidad anterior (auto de 14 de octubre de 2010), por lo tanto lo que resultaba procedente en ese caso era que el a quo resolviera el recurso de reposición ”*

## **2.2. Presupuestos de procedencia y oportunidad del Recurso:**

En principio debe tenerse en cuenta que para la demanda de acción de grupo se estableció en el artículo 68 de la Ley 472 de 1998 lo siguiente:

*“ARTICULO 68. ASPECTOS NO REGULADOS. En lo que no contraríe lo dispuesto en las normas del presente título, se aplicarán a las Acciones de Grupo las normas del Código de Procedimiento Civil”.*

De este modo, considerando que se trata de una acción de Grupo y como quiera que el Código de Procedimiento Civil fue derogado a partir del 1º de enero de 2014, fecha en la que entró en vigencia el Código General del Proceso, según lo sostuvo el Consejo de Estado<sup>1</sup> y lo reafirmó la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura<sup>2</sup>, lo procedente es dar aplicación a las disposiciones señaladas en la

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto de veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-36-000-2012-00395-01(IJ). Consejero ponente: Enrique Gil Botero.

<sup>2</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Acuerdo PSAA15-10392 de 1º de octubre de 2015 “Por el cual se reglamenta la entrada en vigencia del Código General del Proceso”.

normatividad procedimental vigente en lo referente a los recursos interpuestos<sup>3</sup>, encontrando que en el artículo 331 preceptúa lo siguiente:

**ARTÍCULO 331. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD PARA PROPONERLA. El recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el Magistrado sustanciador en el curso de la segunda o única instancia, o durante el trámite de la apelación de un auto. También procede contra el auto que resuelve sobre la admisión del recurso de apelación o casación y contra los autos que en el trámite de los recursos extraordinarios de casación o revisión profiera el magistrado sustanciador y que por su naturaleza hubieran sido susceptibles de apelación. No procede contra los autos mediante los cuales se resuelva la apelación o queja.**

*La súplica deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto, mediante escrito dirigido al magistrado sustanciador, en el que se expresarán las razones de su inconformidad.*

En esa medida, al tratarse de una providencia que emitió el **magistrado sustanciador durante el trámite de la apelación de un auto** la norma claramente señala que el recurso procedente es el de súplica ante los demás magistrados.

Por otra parte, se observa que el auto recurrido fue notificado por estado el 29 de octubre de 2019, y el recurso fue presentado el 1 de noviembre del mismo año, esto es, dentro de los tres días siguientes, por lo que también se acredita que fue presentado oportunamente.

### **2.3. Sustento fáctico y jurídico del recurso de súplica interpuesto:**

De la lectura del escrito obrante a folios 655 a 659 se infiere que el demandante cuestiona el auto 25 de octubre de 2019 proferido por el Despacho del Doctor Fredy Ibarra, al considerar que **el auto del 15 de septiembre de 2015** es susceptible del recurso de apelación, pues en sí materialmente contiene la decisión de revocar el decreto de pruebas, al negar la práctica de un dictamen pericial, lo cual contraría el debido proceso y el principio de seguridad jurídica.

En ese contexto indica que para adoptar la determinación respecto de la procedencia de la apelación, deben tenerse en cuenta los antecedentes del *sub lite* relacionados con las pruebas pedidas por el extremo actor en la demanda, ya que en dicha oportunidad se elevó una solicitud para nombrar a un evaluador o economista, razón por la que no cuestionó el decreto de pruebas hecha por el Juzgado Veintiuno Administrativa de solo aceptar la solicitud hecha por Compensar, relacionada con la designación de un perito economista con el objeto de que este profesional determine “*los daños causados a los demandantes*” por lo que la tasación de los perjuicios a ellos causados correspondería a ese profesional.

Adicional a ello precisa que todos los extremos en litigio participaron de la prueba pericial en mención pues elaboraron y radicaron los cuestionarios que debían ser respondidos por cada uno de los peritos en economía y arquitectura.

Por último, refiere que “*ninguna de las preguntas realizadas por esta apoderada, en las que se le cuestionó y/o preguntó a la arquitecta sobre algún tipo de tasación fue contestada, hasta el punto, que sobre la pregunta sobre la valoración de los inmuebles para el año 2000 (fecha de venta), la perito se abstuvo de contestarla y se limitó a transcribir el valor que había establecido la constructora a través de*

<sup>3</sup> ARTÍCULO 625. TRÁNSITO DE LEGISLACIÓN. Los procesos en curso al entrar a regir este código, se someterán a las siguientes reglas de tránsito de legislación: (...)

*unos avalúos comerciales. Es decir que transcribió datos que ya estaban en el proceso, pero NO REALIZÓ NINGÚN AVALÚO que se suponía debería hacerlo y que fue en principio el objeto de la petición de nombrar un perito arquitecto. Que tan cierto es lo anterior, que precisamente por esto y otros puntos, esta OBJETO POR ERROR GRAVE EL PERITAJE realizado por la arquitecta”*

#### 2.4. Traslado del Recurso

A folio 666 obra la constancia secretarial en la que se evidencia que del recurso de súplica interpuesto se corrió traslado a todos los sujetos procesales durante los días 6, 9 y 10 de diciembre de 2019, término que transcurrió en silencio.

#### 2.5 Problema jurídico a resolver

El problema jurídico a resolver consiste en primer lugar, en determinar si la decisión contenida en el auto del 15 de septiembre de 2015 del medio de control de acción de grupo, es susceptible del recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad aplicable al caso en concreto, y en consecuencia, si hay lugar a confirmar o revocar la decisión objeto de súplica.

#### 2.4. Consideraciones de fondo en torno al recurso de súplica interpuesto

Para resolver el problema jurídico planteado se precisa inicialmente que, si bien la normativa vigente para el momento del decreto de pruebas era el Código de Procedimiento Civil, el recurso de apelación en contra de la decisión del 15 de septiembre de 2015, fue interpuesto para cuando ya se encontraba en vigencia el Código General del Proceso, normativa que establece en su artículo 321 una serie de autos frente a los cuales procede el recurso de apelación en primera instancia, en los cuales efectivamente está la decisión de negar el decreto o la práctica de pruebas, en su numeral 5°.

Precisado lo anterior, es menester analizar entonces si como lo argumenta el extremo actor, la providencia emitida por el Juzgado Veintiuno Administrativo de Bogotá, contiene material o formalmente este tipo de determinaciones, por lo que se hace necesario recapitular las decisiones proferidas respecto a las pruebas periciales pedidas y solicitadas dentro del proceso.

En ese contexto y revisado el expediente se evidencia que el apoderado judicial el extremo actor solicitó a la jurisdicción nombrar peritos idóneos (ingeniero civil y arquitecto) a efectos de que practicaran un dictamen en el cual examinaran las condiciones actuales del conjunto residenciales objeto de debate, el cumplimiento de las normas de construcción, entre otras, así como un evaluador para que determinen **la cuantía de los perjuicios ocasionados a los integrantes del grupo actor.**

Por su parte la Caja de Compensación Familiar COMPENSAR petitionó se designara un perito contador o economista especializado para que avalúe y estime su se causaron perjuicios y la cuantía de ellos por el proyecto terrazas de San Ángel.

A su turno, el *a quo* a través del auto 14 de octubre de 2010 se pronunció en torno a dichas solicitudes de la siguiente manera:

*“(…) 1. Pruebas de la parte actora-Folios 265 a 266*

*(…) 1.2 Se Decreta la Inspección Judicial solicitada por la apoderada del grupo al CONJUNTO RESIDENCIAL TERRAZAS DE SAN ÁNGEL, a efectos de constatar los hechos materia de la presente acción, la cual se llevará a cabo el día veinticuatro (24) de*

marzo de dos mil once, a las 10:00 de la mañana. Para el efecto, por Secretaría designese arquitecto e ingeniero civil especializados en ejecución de proyectos urbanísticos, los costos de esta prueba serán a cargo de COMPENSAR y de la parte actora.

1.3, La prueba solicitada en el literal b) de la demanda, fue decretada en el numeral 1.2, donde se ordenó designar a un arquitecto e ingeniero civil especializados en ejecución de proyectos urbanísticos que acompañarán a audiencia de inspección judicial.

(...)

5. Pruebas de la parte demandada: Caja de Compensación Familiar-COMPENSAR

(...)

5.6. Por Secretaría, designase perito el cual debe ser economista para que resuelva el cuestionario visible a folio 564 del expediente literal d) parágrafo 2 de la contestación de la demanda presentada por compensar, los costos de esta prueba serán sufragados por la entidad."

En ese contexto, es claro que la prueba pericial de economista que fue decretada por el Despacho fue la solicitada por la Caja Compensación, circunstancia que se acredita por la imposición de la carga de sufragar los gastos de la misma, pero a su vez queda en evidencia que el juzgado de primera instancia omitió hacer referencia a la petitionada por el extremo actor pues no accedió ni negó tal solicitud. No obstante, y a pesar de ser una decisión contraria a los intereses del extremo actor guardó silencio y no cuestionó tal decisión, por tanto, quedó en firme.

Las anteriores precisiones resultan de vital importancia, puesto que al ser el dictamen pericial de contenido económico una prueba decretada que fue solicitada únicamente por COMPENSAR, esta tenía dentro de sus actos dispositivos desistir de la misma hasta el momento de su práctica, tal y como lo establece en el artículo 344 del Código de Procedimiento Civil y 175 del Código General del Proceso, así los otros sujetos procesales hubiesen participado en su recolección, es decir haber formulado distintos cuestionamientos y formularios.

Bajo este entendido, el auto del 15 de septiembre de 2015 a través del cual: i) se negó realizar un requerimiento al perito economista para que rindiera el dictamen, ii) se aceptó el desistimiento de la prueba pericial, iii) se negó una solicitud de adición y modificación de una providencia y iv) se tomaron otras determinaciones, no contiene ni formal ni material una decisión de rechazar una prueba o su práctica, pues de un lado el decreto probatorio se hizo en el 2010, el cual quedó en firme y de otro la decisión adoptada correspondió a la aceptación del acto dispositivo que tienen las partes de desistir de las pruebas que no hubiesen sido practicadas.

En consecuencia, es claro que el medio de impugnación vertical interpuesto por el apoderado del extremo pasivo en contra de las determinaciones del juez de instancia relacionadas con los medios probatorios decretados, no era procedente y por tanto no hay lugar a revocar la decisión adoptada 25 de octubre de 2019 por el Despacho del Magistrado Fredy Ibarra Martínez.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el Auto del 25 de octubre de 2019, de conformidad con lo expuesto en la presente providencia.

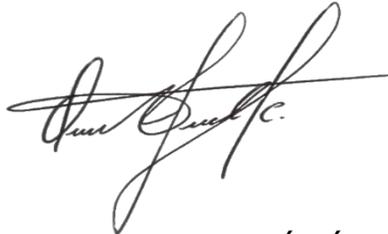
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, vuelva el expediente al Despacho de origen para el trámite correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**Magistrado**



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**

**Magistrado**

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB SECCIÓN B

Bogotá DC, diecinueve (19) de octubre de dos mil veinte (2020).

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>FREDY IBARRA MARTÍNEZ</b>
<b>Expediente:</b>	<b>No. 25000-23-41-000-2019-00274-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>MONSERRATE INVESTMENTS CORP</b>
<b>Demandado:</b>	<b>SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Asunto:</b>	<b>FIJA FECHA PARA REALIZACIÓN DE AUDIENCIA INICIAL</b>

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 339 cdno. ppal.) **fijase** como fecha, hora y lugar para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 el día 28 de octubre de 2020 a las 8:30 am, de manera virtual a través de la plataforma *Microsoft Teams* de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020.

El enlace o "*link*" respectivo será enviado junto con los protocolos de acceso a la plataforma a los correos electrónicos suministrados por los apoderados judiciales de las partes y la agente del Ministerio Público que constan en el expediente, sin perjuicio de que para llevar a cabo de manera eficaz y eficiente la audiencia judicial se les solicita la confirmación del correo electrónico con el que ingresarán a la mencionada diligencia en la siguiente cuenta institucional "*s01des05tadmincdm@notificacionesrj.gov.co*", así como suministrar un número telefónico de contacto al que pueda comunicarse el despacho en el evento de presentarse alguna novedad relevante y urgente antes o durante la audiencia; igualmente a ese correo se deberán enviar con al menos una hora de antelación los documentos que se pretendan incorporar al expediente como por ejemplo poderes o sustituciones.

Se advierte que el correo electrónico antes indicado está habilitado y autorizado única y exclusivamente para los fines previstos en el inciso anterior y no otros.

De otro lado, se pone de presente lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020 según el cual es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos, de igual forma deberán suministrar a la autoridad judicial competente, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite y enviar a través de estos un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial, con base en ello se reitera especialmente lo preceptuado en el artículo 4 de ese mismo cuerpo normativo conforme al cual *“cuando no se tenga acceso al expediente físico en la sede judicial, tanto la autoridad judicial como los demás sujetos procesales colaborarán proporcionando por cualquier medio las piezas procesales que se encuentren en su poder y se requieran para desarrollar la actuación subsiguiente. La autoridad judicial, directamente o a través del secretario o el funcionario que haga sus veces, coordinará el cumplimiento de lo aquí previsto”*, todo ello en concordancia con el deber procesal de las partes y sus apoderados consagrado en el numeral 8 del artículo 78 del Código General del Proceso de *“prestar al juez su colaboración para la práctica de pruebas y diligencias”*, sin perjuicio de la posibilidad de la consulta física del proceso por las partes en la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal en los días, horarios, términos, condiciones y protocolos de bioseguridad señalados en el Acuerdo No. CSJBTA20-96 de 2 de octubre de 2020 expedido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**-SECCIÓN PRIMERA-**

**-SUB SECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C., siete (7) de octubre de dos mil veinte (2020).

***MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO***

**EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2020-00173-00**  
**DEMANDANTE: HERMAN GUSTAVO GARRIDO PRADA**  
**DEMANDANDO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL**  
**MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**

---

**Asunto: Resuelve solicitud de medida cautelar.**

Procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar solicitada por el accionante en el escrito de demanda del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, consagrado en el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 4º de la Ley 472 de 1998.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

El señor **HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA**, en nombre propio y en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, instauró demanda contra la **COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL** y la **ALCALDÍA AGUACHICA, CÉSAR**.

**2. Derecho colectivo presuntamente vulnerado**

El accionante invocó la protección del derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio público.

**3. Solicitud de la medida cautelar**

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

Como medida cautelar de urgencia el actor popular solicitó la que se transcribe textualmente a continuación:

*“Solicitando al Despacho se sirva decretar una MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA consistente en disponer la suspensión provisional de los efectos de los siguientes actos administrativos:*

- ACUERDO No. CNSC-2019100004496 DEL 14-05-2019 *“Por el cual se convoca y se establecen las reglas del Proceso de Selección para proveer definitivamente los empleos pertenecientes al Sistema General de la Carrera Administrativa de la planta de personal de la ALCALDÍA MUNICIPAL DE AGUACHICA – CESAR- Convocatoria No. 1263 de 2019 – Territorial Boyacá, César y Magdalena”, expedido por el Presidente de la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL- CNSC y el Alcalde de Aguachica – César.*
- RESOLUCIÓN No. -20182330068875 del 09-07-2018 *“Por la cual se dispone el recaudo de unos recursos por parte de la Alcaldía de Aguachica, Departamento del César, identificada con NIT.800096561-4, para financiar los costos que le corresponden en desarrollo del proceso de selección por mérito para proveer los empleos vacantes de la planta de personal pertenecientes al sistema general de carrera administrativa” expedido por el Presidente de la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CSNC.*
- RESOLUCIÓN No. CSNC -20192330020555 del 01-04-2019 *“Por la cual se modifica la Resolución No. CNSC-20182330068875 y se dispone el reintegro de un valor adicional consignado a la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC por parte de la Alcaldía del Municipio de Aguachica, Departamento del César, identificado con NIT800.096.561-4” expedida por el Presidente de la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC.*
- DECRETO No. 214 de junio 5 de 2018 *“Por el cual se modifica el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de Gastos del Municipio de Aguachica, de la presente vigencia fiscal”, expedido por el Alcalde de Aguachica – César.*
- DECRETO No. 003 de enero 8 de 2019 *“Por el cual se constituyen las Cuentas por Pagar del municipio de Aguachica, a corte 31 de diciembre de 2018”, expedido por el Alcalde de Aguachica – César.*
- CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL No. CDP0545 para *“PRIORIZAR EL GASTO PARA ADELANTAR CONCURSO DE MÉRITOS PARA PROVEER EMPLEADOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA, EN CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, LA LEY 909 DE 2004, EL DECRETO NO. 051 DE 2018 Y LAS CIRCULARES NO. 20161000057 DEL 22 DE SEPTIEMBRE DE 2016 Y 201810000027 DEL 7 DE FEBRERO DE 2018” expedido el 13 de junio de 2018 por el Secretario de Hacienda del municipio de Aguachica- César”.*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
MEDIO DE CONTROL PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

#### **4. Argumentos de la solicitud**

##### **4.1. Del actor popular**

El accionante sustenta su solicitud de medida cautelar (fls. 1 -20 Cdo medida cautelar), bajo los siguientes argumentos:

Sostiene que deben tenerse como argumento de esta solicitud, lo señalado en la demanda tanto en los hechos como en los fundamentos de derecho y concepto de vulneración, así como las normas invocadas y adicionalmente a los argumentos que acá presenta que sirven de complemento para corroborar que es de bulto la violación a las normas en que debían fundarse los actos administrativos que se piden suspender provisionalmente.

Ha explicado las irregularidades desde la etapa de planeación del concurso de méritos adelantado mediante Convocatoria No. 1263 de 2019 para proveer definitivamente los empleos pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la Alcaldía de Aguachica-César, debido a que el Alcaldía no actualizó el manual específico de funciones y de competencias laborales que data del año 2015, a pesar de que debió hacerlo antes del 8 de mayo de 2019 previo a la apertura del concurso, estando pendiente de incluir a las organizaciones sindicales que agrupan trabajadores de la administración municipal; adicionalmente, se vulneró la ley orgánica de presupuesto al financiarse el concurso sin que el Concejo Municipal de Aguachica hubiera autorizado la creación del rubro utilizado en tal propósito.

También existen serias y fundadas dudas, sobre el reporte de los cargos de la planta de personal en provisionalidad en el aplicativo SIMO pues se había suprimido varios cargos variando el número de las vacantes a proveer, a lo que se suman las incongruencias e inexactitudes en el otorgamiento de la propiedad en los cargos, afectando las legítimas expectativas de acceso al empleo y seguridad jurídica que debe ofrecer el Estado al no tener una

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

realidad de los funcionarios ni de los cargos que conforman la planta de personal. Así como tampoco haber aplicado la normativa legal vigente en la etapa de planeación conjunta y armónica del concurso de méritos, inconsistencias que no fueron subsanadas y que vulneran derechos constitucionales y el derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio público, el cual se pretende proteger a través de este medio de control constitucional.

Señala que la Comisión Nacional Del Servicio Civil - CNSC expidió el Acuerdo No. 20191000004496 del 14 de mayo de 2019 *“Por el cual se convoca y establecen las reglas del Proceso de Selección para proveer definitivamente los empleos pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la ALCALDÍA MUNICIPAL DE AGUACHICA- CÉSAR - Convocatoria No. 1263 de 2019 – Territorial Boyacá, César, Magdalena”* expedido por el Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Alcalde de Aguachica – César, acto administrativo por el cual se convocó el concurso abierto de méritos para proveer de manera definitiva los empleos junto con la Oferta Pública de Empleos de Carrera (OPEC), así como el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales que hacen parte del proceso de selección. Posteriormente, la CNSC publicó el cronograma de los procesos de selección, entre ellos el correspondiente a la Convocatoria No. 1263 de 2019 para inscripciones a partir del 20 de diciembre de 2019 y hasta el 7 de febrero de 2020.

Luego el concurso se está llevando a cabo atropelladamente, desconociendo el principio de legalidad, el cual culminó su etapa de planeación y se encuentra en ejecución a partir de su convocatoria materializada con el citado acuerdo, pese a que el proceso de selección no ha sido debidamente coordinado entre la CNSC y la Alcaldía de Aguachica, está lleno de vicios como no implementar el estudio técnico que en el año 2015 recomendó modificar la estructura de la administración municipal de

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

Aguachica, siendo implementado solo parcialmente al modificar la planta de personal.

Para el 2014 la administración municipal de Aguachica contrató un estudio técnico para la modernización institucional, recomendando una nueva estructura orgánica, pues la que ha permanecido y continua vigente, fue adoptada en el año 2010 mediante el Decreto 857; el estudio que no pudo ser implementado en su integralidad porque el Concejo Municipal en 2015 no dio la autorización en varias ocasiones solicitada por el Alcalde Municipal, logrando sólo una implementación parcial, a pesar de haber sido requerido por la Contraloría Departamental dentro de un Plan de Mejoramiento luego del informe de la auditoría realizada en la vigencia de 2014 y dejando constancia en el cuadro de tipificación de hallazgos de tipo fiscal.

Al respecto, se señaló que el proyecto de estudio técnico para la modernización institucional fue archivado por el Concejo Municipal de Aguachica- César, lo que impidió su implementación, generando un presunto detrimento por valor de \$300.000.000, concluyendo que el mismo había sido presentado tres veces para estudio y aprobación, siendo denegado y por ello dieron traslado de los anteriores hechos de responsabilidad administrativa, fiscal y disciplinaria al Concejo Municipal.

La Ley de Presupuesto no contempla que el Alcalde pueda modificar directamente el presupuesto sin la previa aprobación del Concejo Municipal, luego el Decreto 214 de junio 5 de 2018 es abiertamente ilegal viciando de contera la legalidad del Decreto No. 003 de enero 8 de 2019 expedido por el Alcalde de Aguachica – César y del certificado de disponibilidad presupuestal No. CDP0545 expedido el 13 de junio de 2018 por el Secretario de Hacienda del Municipio de Aguachica - César. Así, la transgresión de las normas legales es palmaria y aun en vigencia del CCA dentro de su marco de exigencias sustantivas derogadas, permite concluir que la suspensión provisional solicitada en vía judicial resulta procedente,

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

de conformidad con el artículo 238 de la Constitución Política, aportando los documentos que dan cuenta de que se violaron las disposiciones normativas de presupuesto para financiar los costos de la convocatoria.

Señala que al Alcalde Municipal de Aguachica ha colegislado y ha incurrido en una extralimitación de sus funciones al violar la Ley de Presupuesto y pasar por alto la Constitución, al modificar el presupuesto de la vigencia 2018 sin contar con la autorización previa y expresa del concejo municipal de Aguachica, transgresión evidente, por lo que reitera es procedente la suspensión pues un eventual fallo favorable a las pretensiones de la demanda resultaría ilusorio de no concederse la misma, pues cuando se profiera la decisión ya habría cumplido sus efectos nocivos los actos ilegales.

Solicita decretar la medida cautelar de urgencia solicitada en atención a los vicios en que ha venido incurriendo para sacar atropelladamente el concurso de méritos que pone en riesgo los recursos destinados para sufragar el proceso de selección, que son aproximadamente nueve mil seiscientos cincuenta y siete millones cuatro mil trescientos ochenta y dos pesos (\$9.657.004.382), dinero que se perderá porque los vicios hacen anulables los actos administrativos que se han expedido desde la etapa de planeación.

#### **4.2. Coadyuvancia de la medida cautelar**

En escrito del 3 de marzo de 2020 (fls. 29-102 Cdo medida cautelar) la señora Sandra Patricia Pallares Muñoz coadyuvó la solicitud de medida cautelar solicitada por el actor popular consistente en disponer la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos por medio de los cuales se efectuó la convocatoria No. 1263 de 2019, para que la CNSC y la Alcaldía de Aguachica adopten los correctivos y medidas legales, judiciales, administrativas y técnicas que aseguren o propendan porque se adelante un concurso de méritos sin vicios, disponiendo la suspensión del Acuerdo No. CNSC- 2019000004496 del 14-05-2019, a fin de que se

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

subsanen las irregularidades advertidas en la demanda y en este escrito, y una vez ello ocurra, se apertura una nueva convocatoria en la que se privilegie el principio de legalidad para lo cual se deberá garantizar que la etapa de planeación del futuro concurso está debidamente coordinada entre la CNSC y la Alcaldía de Aguachica.

Debe verificarse que i) se implemente el estudio técnico para la modernización institucional de la estructura orgánica recomendada en 2005, ii) se actualice el manual específico de funciones y competencias laborales con el concurso de las organizaciones sindicales de la Alcaldía y contando con la participación efectiva de la CNSC en el proceso de planeación del concurso, según los Decretos 051 y 815 de 2018, previa convocatoria al concurso, iii) se integre la comisión de personal de la Alcaldía de Aguachica del artículo 16 de la Ley 909 de 2004, iv) se elaboren los planes de previsión de recursos humanos y se verifique el reporte de empleos vacantes de manera definitiva en el OPEC, con los lineamientos de la Comisión Nacional del Servicio Civil, v) se sufraguen los gastos del concurso de méritos de acuerdo al Estatuto Orgánico de Presupuesto, vi) se resuelvan las dudas de la administración municipal dentro de la etapa de planeación del concurso de méritos, vii) se utilicen los mecanismos de publicidad de la convocatoria que garanticen su conocimiento y que permitan su libre concurrencia.

Sostiene que no se hizo apropiación presupuestal para cubrir los costos de la convocatoria, ni se contó con la creación o autorización del rubro por parte del Consejo Municipal, pues el mismo fue creado por el Alcalde Municipal, sin contar con las facultades constitucionales y legales para ello, vulnerando el principio de legalidad del gasto por cuanto no se trató de un traslado presupuestal sino de la creación de un rubro inexistente, extralimitándose en sus funciones e incurriendo en desviación de poder, lo que denota una deficiente planeación en la Convocatoria No. 1263 de 2019, a lo que se suma la ausencia de su publicación en la página web de la entidad territorial, ni en la Gobernación del César ni en el Departamento

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

Administrativo de Función Pública, pues únicamente se dio el 19 de julio de 2019 en la web de la CNSC, lo que impidió que muchas personas interesadas pudieran inscribirse, vulnerando el artículo 2.2.6.6 del Decreto 1083 de 2015, sin tener en cuenta que la Alcaldía hubiera podido divulgarla en periódicos de amplia circulación nacional o regional, en una emisora oficialmente autorizada y con el mismo cubrimiento y/o canales oficialmente autorizados de televisión.

Precisa que se está llevando a cabo atropelladamente un concurso de méritos, el cual ya culminó su etapa de planeación y se encuentra en fase de ejecución a partir de la convocatoria materializada con la expedición del citado acuerdo, proceso de selección que al no ser debidamente coordinado ente la CNSC y la Alcaldía, está igualmente viciado.

Concluye diciendo que todo lo narrado constituye un desconocimiento al principio de publicidad, a la defensa del patrimonio público por violación de la ley de presupuesto y del gasto público, por no contar con las apropiaciones presupuestales correspondientes, al principio de planeación conjunta y armónica del concurso de forma previa, así como de coordinación entre entidades.

## **5. Pruebas aportadas con la solicitud de medida cautelar**

El accionante con la solicitud manifestó que sustentaba la medida cautelar con las siguientes pruebas documentales que habían sido aportadas con la demanda:

- Oficio OJ-151 del 5 de agosto de 2019 aportando copia del Acuerdo No. CNSC-20191000004496 del 14-05-2019 *“Por el cual se convoca y se establecen las reglas del proceso de selección para proveer definitivamente los empleos pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la ALCALDÍA MUNICIPAL DE AGUACHICA – CESAR – Convocatoria No. 1263 de 2019 – Territorial Boyacá, César y Magdalena”*
- Copia de la Resolución No. CNSC-20182330068875 del 09-07-2018 *“Por la cual se dispone el recaudo de unos recursos por parte de la Alcaldía de Aguachica, Departamento del César, identificada con NIT8000096561-4, para financiar los costos que le corresponden en desarrollo del proceso de selección por mérito para*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
 DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
 ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

*proveer los empleos vacantes de la planta de personal pertenecientes al sistema general de carrera administrativa” expedida por el Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil- CNSC con la respectiva constancia de ejecutoria y comunicación.*

- Copia de la Resolución No. CNSC-201923300205555del 01-04-2019 “*Por la cual se modifica la Resolución No. CNSC-20182330068875 y se dispone el reintegro de un valor adicional consignado a la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC por parte de la Alcaldía del Municipio de Aguachica, Departamento del César, identificado con NIT800.096.561-4” expedida por el Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC.*
- Copia del Decreto No. 214 de junio 5 de 2018 “*por el cual se modifica el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de Gastos del Municipio de Aguachica, de la presente vigencia fiscal” expedida por el Alcalde de Aguachica- César, entregado mediante oficio sin fecha de numeración en cumplimiento de un fallo de tutela acompañado de un oficio relacionando los cargos suprimidos e incluidos reportados en el SIMO, una certificación expedida por el Secretario de Hacienda y una copia del \_Decreto No. 003 de enero 8 de 2019 “por el cual se constituyen las cuentas por pagar del municipio de Aguachica, a corte 31 de diciembre de 2018” expedido por el Alcalde de Aguachica – César.*
- Copia del Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. CDP0545 para “*priorizar el gasto para adelantar concurso de méritos para proveer empleados de carrera administrativa en cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia, la Ley 909 de 2004, el Decreto No. 051 de 2018 y las circulares No. 2016100057 del 22 de septiembre de 2016 y 201810000027 del 7 de febrero de 2018” expedido el 13 de junio de 2018 por el Secretario de Hacienda del Municipio de Aguachica – Cesar junto con el reporte de los 51 empleos ofertados.*
- Petición efectuada el 13 de junio de 2019 por ASIENTRALMA radicado R-2019-003709.
- Copia del oficio OJ-137 del 4 de junio de 2019 con anexos (copia de la Planta de personal 2018, copia del CDP que cubre los costos del concurso, copia de las vacantes reportadas en el SIMO, copiar del RP y del comprobante de egreso de pago de los costos de la convocatoria).
- Petición efectuada el 19 de julio de 2019 por ASIENTRALMA radicado R-2019-004540.
- Oficio OJ-150 del 5 de agosto de 2019 con anexos (copia de Decreto No. 511 del 20 de diciembre de 2017 y copia del Acuerdo No. 021 del 30 de noviembre de 2017).
- Sentencia de tutela Exp.2019-00427-00 proferida por el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Aguachica.
- Apelación interpuesta por el apoderado del Municipio de Aguachica en contra del fallo de primera instancia proferido en la acción de nulidad –lesividad Exp. 2016-0021-00.
- Petición efectuada el 26 de julio de 2019 por ASIENTRALMA, radicado R-2019004727.
- Oficio sin número del 12 de agosto de 2019 por medio del cual se hizo entrega del expediente que contiene todas las actuaciones realizadas por la administración municipal al concurso de méritos adelantado por la CNSC.
- Copia de la nulidad interpuesta por el ciudadano Hermann Gustavo Garrido Prada.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

- Copia de la Circular 074 de 2009.
- Auto admisorio y decreto medida cautelar nulidad No. 2016-00021-00
- Decreto 727 y 728 de 2015.
- Demanda de nulidad-lesividad
- Estudio técnico para la modernización institucional Alcaldía de Aguachica.
- Resolución distribución de cargos de planta.
- Sentencia nulidad Exp. 2016-00021-00.

## **6. Actuación procesal**

**6.1.** A través de auto de fecha once (11) de febrero de 2020 (fls. 21-22 Cdo. medida cautelar), el Despacho corrió traslado por cinco (5) días a las demandadas para que se pronunciara respecto de la solicitud de medida cautelar. Luego se notificó por correo electrónico el día veintitrés (23) de febrero de 2020, venciendo el traslado el día dos (2) de marzo del 2020.

## **6.2. MUNICIPIO DE AGUACHICA, CÉSAR**

Encontrándose en término de traslado de la medida cautelar, el apoderado del Municipio se pronunció (Fl. 27), solicitando declararla improcedente, toda vez que carecen de asidero jurídico, tomando como determinantes la norma constitucional que en su artículo 125 literal 3 dice: *“el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso se hará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidad de los aspirantes”*. Así mismo, la ley 909 de 2004 establece en sus artículos 27 y 29 que *“el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente en el mérito mediante procesos de selección en los que se garanticen la transparencia y la objetividad sin discriminación alguna”*.

Basado en estos preceptos, la administración municipal de Aguachica, César determinó firmar el acuerdo con la Comisión Nacional del Servicio

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
MEDIO DE CONTROL PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

Civil, para proveer los cargos dentro de la planta de personal que hasta la fecha están en provisionalidad.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, se debe estar al tenor de la norma, no quedando otro camino que desestimar las pretensiones de expuestas por el ciudadano demandante, y por ello debe despacharse de manera desfavorable lo pedido.

## **6.2 COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CSNC**

El apoderado de la entidad radicó escrito el 9 de marzo de 2020 (Fls. 104-106), solicitando denegar la medida cautelar solicitada por no estar probada ninguna de las circunstancias de hecho y derecho que lleven a la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, ni suspensión de la actuación administrativa. Como quiera que dicho escrito fue presentado de manera extemporánea, no serán tenidos en cuenta los argumentos defensivos planteados al respecto.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

De conformidad con el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde al magistrado ponente pronunciarse sobre la solicitud de medida cautelar, a efectos de determinar la procedencia o no de las mismas.

### **2. Procedencia de las medidas cautelares en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos**

En cuanto a la procedencia de las medidas cautelares en los procesos declarativos, el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece:

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
 MEDIO DE CONTROL PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
 DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
 ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

**«Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, **a petición de parte debidamente sustentada**, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

**Parágrafo:** Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio» (subrayado fuera del texto).

En razón al contenido y alcance de las medidas cautelares que el actor popular pretende sean decretadas, el artículo 230 *ibídem*, expresa:

**«Artículo 230. Contenido y Alcance de las Medidas Cautelares.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

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

**PARÁGRAFO.** Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.».

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
 DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
 ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

A su vez, el artículo 231 *ejusdem*, dispone los requisitos para decretar las medidas cautelares:

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

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

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

En armonía con las anteriores disposiciones normativas de la Ley 1437 de 2011 –CPACA, el legislador facultó al juez popular para que decrete las medidas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que hubiere causado a través del artículo 25 de la Ley 472 de 1998:

**«Artículo 25. Medidas cautelares.** Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medias urgentes a tomar para mitigarlo.

**PARÁGRAFO 1°.** El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.

**PARÁGRAFO 2°.** Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.» (Resaltado fuera del texto original).

Ahora, en cuanto a las **medidas cautelares de urgencia** el artículo 234 *ibídem* indica:

**“Artículo 234.- Medidas cautelares de urgencia.** Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.”

Como se evidencia, el ordenamiento jurídico establece unos requisitos y un trámite especial que permite a la demandada tener la posibilidad de oponerse a las medidas cautelares, previo a que se provea sobre estas, sin embargo, por excepción, la ley determinó que se puede decretar una medida cautelar sin previo traslado a los demandados cuando: *i)*- se cumplan los requisitos para su adopción y *ii)*- se evidencie su urgencia; en estos casos se está frente a las denominadas medidas cautelares de urgencia.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
 DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
 ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

El tener la connotación de «urgencia», no implica que las cautelas no deban cumplir con los requisitos esenciales de las medidas, por lo que su procedencia debe atender los requisitos de las medidas cautelares ordinarias, como así lo indicó el H. Consejo de Estado:

*«Las medidas cautelares de urgencia, previstas en el artículo 234, suponen que se hallen “cumplidos los requisitos para su adopción”, es decir, los requisitos generales para decretarlas, que fija el artículo 231».<sup>1</sup>*

El Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se pronunció sobre la procedencia de las medidas cautelares en el siguiente sentido:

*“El artículo 25 de la Ley 472 de 1998 contempla la posibilidad de que el juez de las acciones populares, de oficio o a petición de parte, decrete las medidas previas que estime pertinentes para “...prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado”; medidas que podrán ser decretadas antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso.*

*Es importante señalar que acorde con la finalidad protectora de los derechos e intereses colectivos de la Ley 472 de 1998, las medidas previas buscan hacer efectiva dicha protección, cuando de esperarse a la culminación del proceso, las medidas que se adopten en el fallo podrían resultar ineficaces, es decir, buscan conjurar de manera previa al fallo, un peligro o vulneración que se está presentando o que se percibe como de inminente ocurrencia y que no da tiempo a esperar por un fallo definitivo.*

*Entonces, el objetivo pretendido con las medidas previas, es el de evitar que el daño se concrete o que de estarse produciendo, no se prolongue por un término mayor. Ello al tenor también del art. 17 de la Ley en cita: (...)*

*Dichas medidas no son taxativas, pues en las acciones populares, a la letra del art. 25 de la Ley en cita, el juez puede decretar las que estime pertinentes. Es así como al analizar las precisas circunstancias del caso en estudio, el juez determinara si es o no necesaria la adopción de medidas previas a las definitivas del fallo.*

*En el caso concreto, el actor solicita que como medida previa “se disponga que el impuesto de alumbrado público se cobre con las tarifas estipuladas en el Acuerdo 022 de 2.004”, ello con miras a evitar un daño contingente.*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Auto de fecha diez (10) de abril de 2014, Exp.: 110010325000201400360-00. C.P.: Gerardo Arenas Monsalve.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
 DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
 ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

*Al respecto, considera esta Sala de decisión que **para establecer si es viable decretar la medida previa solicitada por el actor, es necesario indagar si el daño contingente señalado por la parte actora se evidencia de forma manifiesta, si los fundamentos fácticos tienen un principio de prueba sobre su ocurrencia y, si la medida solicitada tiene el efecto útil de “prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado”, como lo exige el artículo 25 de la ley 472 de 1998.** Lo anterior por cuanto la procedencia de la medida cautelar pende de la demostración o de la inminencia a un daño, para prevenirlo, o de la causación actual de un daño, para hacerlo cesar.*

*Al respecto, considera la Sala que en este momento, en el cual aún no se ha trabado la relación jurídico procesal, con la notificación de la demanda a los demandados, no es posible concluir con base en los hechos planteados en la demanda y con fundamento en las pruebas aportadas con ésta, las cuales en su mayoría no se encuentran en estado de valoración, que exista un daño contingente que se pueda conjurar con que la medida previa pedida en la demanda.” (Negrilla fuera de texto”*

Así, el máximo Tribunal de lo Contencioso ha resaltado la necesidad de la prueba de la inminencia del riesgo como presupuesto para adoptar una medida cautelar. De manera concreta el Alto Tribunal consideró:

*“El decreto de una de tales medidas, o de otras distintas a éstas pero que resulten procedentes para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se hubiere causado a aquellos, **debe soportarse lógicamente en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de tales circunstancias; es precisamente la existencia de tales elementos de juicio lo que permitirá motivar debidamente la decisión del juez cuando disponga una medida cautelar para la protección de tales derechos.**”<sup>2</sup> (Subraya y negrillas del Despacho).*

Bajo ese marco normativo y jurisprudencial, procede el Despacho a analizar si en el presente caso, hasta este momento procesal, están acreditados los requisitos para la adopción de la medida cautelar de urgencia solicitada, señalando que para que proceda el decreto de un medida de urgencia, se requiere de la plena prueba de la inminencia del daño, de manera que se justifique que la protección de los derechos colectivos invocados se ordene

<sup>2</sup> Exp. núm. 2003-00201, Consejero Ponente Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

previo a la sentencia en derecho, sin que dicha decisión constituya prejuzgamiento.

### **3. Caso concreto**

La solicitud de medida cautelar ordinaria y, con mayor rigor, la de urgencia, deben estar soportadas razonablemente en argumentos y elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de las circunstancias que hacen necesaria la cautela, toda vez, que es precisamente la existencia de estos elementos de juicio lo que permite al operador judicial motivar debidamente la decisión con miras a acceder a la medida preventiva.

Revisada la solicitud de medida cautelar presentada por el accionante, no se evidencia la posible afectación inminente o daño al derecho colectivo invocado objeto de este medio de control, que permita determinar la urgencia y necesidad de la toma de la cautela requerida.

Por su parte, la entidad territorial demandada desvirtuó las anteriores afirmaciones señalando que conforme a lo establecido en las normas, adelantó el procedimiento y firma del acuerdo con la Comisión Nacional del Servicio Civil para proveer los cargos vacantes de la planta personal que se encuentran en provisionalidad, sin que tenga sustento jurídico lo solicitado.

Ahora bien, enunciados los requisitos necesarios para decretar las medidas cautelares que contempla el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 y revisado el expediente, el Despacho considera lo siguiente:

1. Se observa que la demanda está fundada en normas constitucionales y legales relacionadas con el medio de control y precisa aquellas que estima vulneradas con ocasión de la convocatoria de méritos adelantada entre las entidades accionadas, relacionadas con dicho tema y puntualizando que ante esa situación se vulneran los

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

principios de legalidad de las actuaciones estatales y del presupuesto público.

2. La titularidad del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, se encuentra en cabeza de la colectividad en tanto que es de contenido difuso.
3. No se advierte una inminente vulneración o amenaza del referido derecho colectivo, pues de todo lo narrado se encuentra que la discusión gira en torno a los vicios de procedimientos administrativos surtidos en desarrollo del concurso de méritos, que presuntamente conllevan a la afectación de los recursos públicos del ente territorial, lo que requiere de un análisis de fondo tanto de los actos administrativos como de las normas vigentes que resultan aplicables al caso particular y concreto para poder determinar si hay lugar o no la suspensión provisional de sus efectos, a lo que debe sumarse su vigencia y la presunción de legalidad de la que gozan. Aquí, no está debidamente justificado ni soportado en una prueba válida e idónea que demuestre claramente cómo se está afectando el derecho colectivo, ni mucho menos se justifica de manera detallada y en debida forma, la necesidad del decreto de la medida cautelar de urgencia solicitada.

Además, debe tenerse en cuenta que la urgencia, trae consigo una connotación de apremio y atención inmediata, por lo que también se debe considerar la fecha en que fueron producidas todas y cada una de las actuaciones administrativas enjuiciadas y la solicitud de urgencia de la suspensión de sus efectos, para que pueda entenderse que deberá darse un trámite previo especial y célere.

4. Lo anterior, en atención a que el actor popular pese a que aportó al plenario pruebas documentales, las mismas no resultan ser necesarias, suficientes y conducentes para desvirtuar la existencia o configuración de un posible perjuicio irremediable inminente que

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

repercuta de manera grave en los recursos del Municipio de Aguachica y que dé cuenta del cumplimiento de los requisitos enunciados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 para decretar la medida cautelar de urgencia solicitada que contempla, así:

i) No se evidencia que se hayan 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 de urgencia solicitada que concederla.

iii) Adicionalmente que se haya cumplido con una de las siguientes condiciones: a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios, pues así no fue expresamente señalado en la solicitud por el actor popular.

Teniendo en cuenta todas las anteriores circunstancias, no se puede establecer que: a) existan pruebas que sustenten y acrediten la existencia de una posible vulneración o amenaza del derecho colectivo invocado por la parte actora; b) resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar de urgencia solicitada que concederla; y c) al no otorgarse la medida cautelar se cause un perjuicio irremediable. Por lo tanto, resulta ser una solicitud medida cautelar infundada, que al no cumplir con los requisitos descritos en los numerales 2º, 3º y 4º del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, deberá ser negada al actor popular.

En mérito de lo expuesto, el Despacho:

### **RESUELVE**

**PRIMERO: NIÉGASE** la solicitud de **medida cautelar** presentada por el actor popular HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA y coadyuvada por

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2020-00173.-00  
 MEDIO DE CONTROL PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA  
 DEMANDADO: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
 ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

la señora SANDRA PALLARES MUÑOZ, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** la presente decisión a las partes intervinientes a los siguientes correos electrónicos:

Parte	Dirección de correo electrónico
Hermann Gustavo Garrido Prada, actor popular	spdgarrido@yahoo.es
Sandra Pallares Muñoz, coadyuvante	<a href="mailto:spallaresmunoz@yahoo.es">spallaresmunoz@yahoo.es</a>
Alcaldía de Aguachica, César	notificacionjudicial@aguachica-cesar.gov.co
Comisión Nacional del Servicio Civil	notificacionesjudiciales@cnscc.gov.co

**TERCERO: EJECUTORIADO** el proveído, incorpórese al cuaderno principal del expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
**Magistrada**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



Libertad y Orden

**RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., ocho (8) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**EXPEDIENTE:** 25000234100020200047900  
**ACCIÓN:** DE CUMPLIMIENTO  
**DEMANDANTE:** ANDREA PADILLA VILLARRAGA  
**DEMANDADO:** MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
Y OTROS  
**ASUNTO:** RECHAZA DEMANDA

**MAGISTRADO PONENTE  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Visto el informe secretarial que antecede, ésta Corporación observa lo siguiente:

**1. ANTECEDENTES**

1°. Andrea Paola Villarraga, interpuso demanda en ejercicio de la acción de cumplimiento contra la Nación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación, Parques Nacionales Naturales, Instituto Colombiano Agropecuario y Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, con el fin que se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019.

2°. El Juzgado 65 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá D.C. mediante Auto de 5 de agosto de 2020 declaró la falta de competencia funcional para conocer del medio de control de cumplimiento promovido por Andrea Padilla Villarraga ya que, al demandarse

EXPEDIENTE: 25000234100020200047900  
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: ANDREA PADILLA VILLARRAGA  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

entidades del orden nacional, la competencia recae en primera instancia en los Tribunales Administrativos, de conformidad con lo previsto en el artículo 16 del artículo 152 del CPACA. Por ello, se dispuso la remisión del expediente para conocimiento en primera instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

3°. Correspondió el reparto del expediente del asunto al Despacho del Magistrado Sustanciador.

## 2. CONSIDERACIONES

La Sala encuentra que la demanda debe ser rechazada por las siguientes razones:

La Ley 393 de 1997, mediante la cual se regula la acción de cumplimiento, en su artículo 8° establece como requisito de procedibilidad de dicha acción la constitución en renuencia de la entidad demandada; el artículo mencionado señala:

**“ARTICULO 8o. PROCEDIBILIDAD.** La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas o Actos Administrativos.

También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.

Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho.”

De la norma trascrita se entiende que como requisito para admitir la demanda se debe exigir que antes de presentarse una acción de cumplimiento se agote el requisito de

EXPEDIENTE: 25000234100020200047900  
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: ANDREA PADILLA VILLARRAGA  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

procedibilidad de constitución en renuencia, el cual no es más, que una solicitud por parte del demandante a la entidad demandada en donde se exija que se cumpla la norma o acto administrativo y la ratificación de la entidad en el no cumplimiento o el silencio de la misma.

De igual forma, la única excepción para no ser exigible dicho requisito es que exista un perjuicio irremediable, el cual debe ir sustentado en la demanda expresamente.

Igualmente, la Sala considera necesario señalar los requisitos que debe tener la reclamación que después se usará como prueba de renuencia en una acción de cumplimiento, con el fin de indicarle al demandante que no cumplió con ese requisito.

El H. Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Darío Quiñones Pinilla, en sentencia del 27 de febrero de 2003, expediente No. 2500023200002002-2896-01(ACU), mencionó:

“El numeral 5° del artículo 10 de la citada Ley 393 de 1997 señala que la solicitud de cumplimiento deberá contener la prueba de la renuencia, salvo la excepción contenida en el inciso segundo del artículo 8° ibídem; no obstante, se puede prescindir de ese requisito cuando el cumplirlo implique la inminencia de un perjuicio irremediable, evento en el cual debe sustentarse en la demanda.

**El requisito de la renuencia para la procedencia de la acción contempla el estudio de dos aspectos: De un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia.**

Pese a que la Ley 393 de 1997 no señala cómo debe efectuarse la reclamación, es lógico inferir que no está sometida a formalidades especiales. Sin embargo, del objetivo mismo de la reclamación, que no es otro que exigir el cumplimiento de una norma, es posible concluir que la solicitud debe contener: **i) la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, ii) el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación, y iii) la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.**

**Por su parte, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, se configura la renuencia al cumplimiento en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido i) expresamente ratifica el incumplimiento o, ii) si transcurridos**

EXPEDIENTE: 25000234100020200047900  
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: ANDREA PADILLA VILLARRAGA  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

**10 días después de la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que dicho requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir lo dispuesto en ella".** (Negrillas y subrayado de la Sala).

De igual forma, el Consejo de Estado en sentencia No. 2000123330002016-00342-01(ACU), dijo:

"4.- Del requisito de procedibilidad de la acción – renuencia

La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con citación precisa de este<sup>1</sup> y que dicha autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que "...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento"<sup>2</sup> (Subrayas fuera de texto).

Sobre este tema, esta Sección<sup>3</sup> ha dicho que:

"Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.

<sup>1</sup> Sobre el particular esta Sección ha dicho: "La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** Como el accionante reclamó de la Superintendencia de Puertos y Transporte el cumplimiento de los artículos 41 del Decreto 101 de 2000; 14 del Decreto 1016 de 2000 y 3, 4 y 10 del Decreto 2741 de 2001, los cuales constan, en su orden, de 4, 14, 4, 6 y 9 numerales, **sin indicar con claridad en cuál de ellos se consagra el deber legal que pedía cumplir, en criterio de la Sala, atendiendo la ley y la jurisprudencia que sobre la materia se ha fijado, estima que no se cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción, por lo que así se debió declarar por el Tribunal a quo**"<sup>1</sup>. (Negrita fuera de texto)

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>3</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Consejera Ponente: Doctora Susana Buitrago.

EXPEDIENTE: 25000234100020200047900  
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: ANDREA PADILLA VILLARRAGA  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos<sup>4</sup> (Negrillas fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1998 establece lo siguiente:

“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud”.

Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante en su petición haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así. Por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, que de este pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención“

De lo anterior se tiene que la constitución en renuencia implica que ante un reclamo previo y escrito del interesado en el que solicite de manera inequívoca el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o acto administrativo, que se mencione el señalamiento preciso que consagra la obligación, y principalmente en el que se rinda una explicación en el que se funda el incumplimiento, la autoridad a la que se dirige se ratifique en el incumplimiento o no emita ningún tipo de manifestación al respecto dentro del plazo de 10 días.

<sup>4</sup>Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla.

EXPEDIENTE: 25000234100020200047900  
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: ANDREA PADILLA VILLARRAGA  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

Descendiendo al caso en concreto, de la revisión del expediente se puede observar que la demandante no aporta prueba de la renuencia. Únicamente allega escrito de la demanda, de cuyo contenido se advierte en el acápite de fundamentos de derecho que la misma anuncia haber realizado los requerimientos a las diferentes entidades, así como en el acápite de pruebas la misma solicita:

“(…) Solicito a su señoría que decrete, practique y tenga como pruebas las siguientes:

1. Requerimientos remitidos a las siguientes entidades, en las cuales la suscrita les solicita cumplir el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019:

- 1.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- 1.2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- 1.3. Ministerio del Interior
- 1.4. Ministerio de Salud y Protección Social
- 1.5. Parques Nacionales Naturales
- 1.6. Instituto Colombiano Agropecuario
- 1.7. Departamento Nacional de Planeación
- 1.8. Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca

2. Respuesta de las siguientes entidades a los requerimientos anteriormente enunciados, en el que se ratifica el incumplimiento de la norma legal:

- 2.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- 2.2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- 2.3. Ministerio del Interior (que se limita a trasladar la solicitud)
- 2.4. Ministerio de Salud y Protección Social

3. Declaración de la suscrita, con el objeto de detallar las circunstancias de modo y tiempo en que se ha producido el incumplimiento del artículo 324 de la Ley 1955 de 2019.

4. Las demás que a bien tenga su Despacho decretar con el objeto de esclarecer los hechos y las razones del incumplimiento. (…)

Se reitera el deber que corresponde a la demandante de aportar escrito que sea tomado como la solicitud de cumplir un mandato legal consagrado en una norma o acto administrativo, documento que debe contener: **“i) la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, ii) el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación, y iii) la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento”**, lo que permite identificar que las peticiones **“tiene una finalidad distinta**

EXPEDIENTE: 25000234100020200047900  
ACCIÓN: DE CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: ANDREA PADILLA VILLARRAGA  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

a la de constitución en renuencia”,<sup>5</sup> lo que no fue aportado, por lo que deberá rechazarse la misma.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”,

### RESUELVE

**PRIMERO.** **RECHÁZASE** la demanda que en ejercicio de la acción de cumplimiento presentó Andrea Padilla Villarraga, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** Por Secretaría, **COMUNÍQUESE** a la demandante lo dispuesto en esta providencia, por el medio más expedito.

**TERCERO:** **ARCHÍVASE** el expediente previas las anotaciones del caso.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha según acta No.



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado



**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

<sup>5</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, Exp. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, Exp. 2011-00019.