

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI

Auto Interlocutorio

Santiago de Cali, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

PROCESO: 76001-33-33-012-2019-000145-00
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: NARDA LIZ GUTIERREZ
Correo: nardalizt@hotmail.com
DEMANDADO: CAJA DE COMPENSACIÓN COMFANDI
Correo: notificacionesjudiciales@comfandi.com.co

Procede el Despacho a decidir el incidente de desacato a la sentencia No. 102 de 26 de junio de 2019 proferida en el proceso de la referencia, promovido por la señora Narda Liz Gutiérrez contra la Caja de Compensación Familiar –COMFANDI-, previo las siguientes consideraciones:

ANTECEDENTES Y TRÁMITES

Mediante sentencia No. 102 de 26 de junio de 2019 se dispuso:

“ORDENAR a la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca –COMFANDI- que acate lo dispuesto en los artículos 15 de la Ley 373 de 1997 y 7 del Decreto 3102 de 1997 en el sentido de reemplazar dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de esta providencia, los sistemas e implementos de alto consumo de agua por los de bajo consumo, en los inmuebles de su propiedad, donde se prestan los servicios de salud, educación recreación y vivienda.”

Con el fin de obtener el cumplimiento de la orden dada en la sentencia, mediante auto de 15 de julio de 2021 se requirió al Representante Legal de la Caja de Compensación Comfandi para que acredite el cumplimiento cabal y efectivo a lo ordenado en la sentencia No. 102 de 26 de junio de 2019 proferida en el proceso de la referencia.

El 23 de julio de 2021, a través del correo institucional, la apoderada judicial de la Caja de Compensación Comfandi informó las gestiones realizadas para dar cumplimiento a la sentencia. En síntesis, reiteró que

Comfandi inició el proyecto denominado “*SUMINISTRO E INSTALACION DE SISTEMAS AHORRADORES DE BATERIAS SANITARIAS Y LAVAMANOS -SEDES COMFANDI*” a cargo de la Gerencia de Infraestructura, cuyo objetivo específico era la reducción de consumo de agua, reducción de gastos asociados al consumo del agua, mejoramiento del impacto ambiental y modernización de infraestructura sanitaria.

No obstante, aunque se había avanzado en la elaboración de un inventario, análisis de costos y proyecciones presupuestales y se alcanzaron a intervenir 3 sedes en el año 2020 (El Prado, Pance y Tequendama), por cuenta de la pandemia generada por el virus Covid 19 que inició en marzo de 2020, el proyecto quedó suspendido.

En el año 2021 se reanudaron las gestiones para la ejecución del proyecto y se realizó un nuevo inventario, sin embargo, debido a la crisis económica derivada de la pandemia se cerraron varias sedes de la Caja de Compensación y el proyecto se vio nuevamente afectado no solo por la pandemia, sino por situaciones de orden público por cuenta del paro nacional. Adicionalmente, informó que los proveedores del proyecto manifestaron un incremento en los costos de los insumos, razón por la que actualmente la convocatoria está en fase de definición.

Aseguró que como muestra de la voluntad de Comfandi para dar cabal cumplimiento a la orden dada en la sentencia, de manera paralela a la convocatoria para ejecutar el proyecto, en el año 2021 con el área de mantenimiento de la Gerencia de Infraestructura ha realizado la instalación de equipos ahorradores en varias sedes (Santa Rosa, Arroyo Hondo, Pance, Complejo El Prado, y Comfandi), como se verifica en el documento denominado “*CAMBIO DE SISTEMAS SANITARIOS AHORRADORES INFRAESTRUCTURA 2021*” que se adjuntó con el informe. Además, señaló que el proveedor Corona S.A. ha tenido desabastecimiento en su materia prima, por lo que frente al volumen que requiere Comfandi, Corona realiza una fase de producción y posteriormente la entrega. Por estas razones, Comfandi, antes de que se iniciara el trámite del incidente, solicitó que se ampliara el plazo para dar cumplimiento a la orden dada por el Despacho.

En razón a lo expuesto, la accionada manifestó que no ha sido posible dar cumplimiento total al fallo y teniendo en cuenta que los retrasos en la ejecución obedecen a un asunto de fuerza mayor, imprevisible e irresistible. No obstante, ha realizado todas las gestiones necesarias para cumplir la sentencia y el reto de Comfandi es tener toda la instalación culminada en septiembre de 2021. Por tanto, solicitó que no se dé trámite al incidente y se proceda a su archivo, sin la imposición de sanciones contra Comfandi o su representante legal.

Surtido el trámite anterior, mediante auto de 09 de agosto de 2021 el Despacho consideró que la entidad demandada no demostró el cabal cumplimiento a la orden impartida en la sentencia que se solicita cumplir, en consecuencia, se dio apertura al trámite incidental en contra del señor Manuel Humberto Madriñan Dorronsoro, Representante Legal de la Caja de Compensación Familiar COMFANDI.

La **notificación personal**¹ de la decisión que antecede se dio el 10 de agosto de 2021 a través del correo electrónico laurarincon@comfandi.com.co que suministró la apoderada especial de Comfandi para tal efecto. Además, la decisión se notificó en estado² No. 44 de 10 de agosto de 2021.

¹ Archivo 07.1 del expediente digital.

² Archivo 07.2 del expediente digital.

En respuesta al auto de apertura, COMFANDI manifestó que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para analizar el desacato a una orden judicial se deben tener en cuenta dos principios: el de buena fe y el de responsabilidad subjetiva en cabeza del obligado a cumplir.

La buena fe consiste en establecer si la parte conminada a cumplir la orden se encuentra inmersa en una circunstancia excepcional de fuerza mayor, caso fortuito o imposibilidad jurídica o fáctica de conducir su proceder según lo dispuesto en la fallo. En ese sentido, no habría lugar a imponer sanción cuando: i) la orden no ha sido precisa, porque no se determinó quien debía cumplirla y /o ii) el obligado a adoptado alguna conducta positiva tendiente a cumplir de buena fe, pero no se le ha dado la oportunidad de hacerlo.

Por su parte, en la responsabilidad subjetiva en cabeza del obligado a cumplir se debe analizar en nexo causal fundado en la culpa o dolo del obligado a cumplir y el resultado, pues si no hay negligencia comprobada no se puede presumir la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento.

Aseguró que en el caso que se analiza se dio una circunstancia excepcional que constituye un hecho de fuerza mayor derivada de la pandemia por Covid 19 que afectó el mundo y de manera particular a Colombia. Expresó que Comfandi ha adoptado una conducta positiva encaminada a cumplir la orden dada en la sentencia de cumplimiento, pero no se le ha dado la oportunidad de hacerlo en razón de la pandemia por Covid 19, suceso que no podía preverse y cuyos efectos han sido de la mayor gravedad no solo para la salud, sino también para la economía, principalmente en la producción de bienes y servicio, por lo que el incumplimiento a la obligación resulta justificado y en consecuencia no hay lugar a imponer sanción por desacato.

Aclaró que el cumplimiento a la obligación no dependía directamente de Comfandi, pues para el efecto necesitaba la colaboración de agentes externos que le provean los materiales que necesita para el cambio de baterías sanitarias, proveedores que fueron afectados de manera grave por la pandemia y que no contaban en sus inventarios con esos insumos y ni siquiera los fabricantes estaban en condiciones de producirlos por las dificultades para reactivar su producción.

Solicitó que se aplique el principio general del derecho según el cual nadie está obligado a lo imposible, en cuya aplicación se debe considerar que i) la exigencia sea previsible y el obligado tome todas las medidas para dar cumplimiento, ii) que cuente con el tiempo suficiente para cumplir y iii) que ocurran hechos de fuerza mayor o caso fortuito. Además, aseguró que en palabras de la Corte Constitucional es posible ajustar una orden cuando es evidente que será imposible cumplir.

Reiteró que frente a la exigencia del término otorgado por el Despacho, Comfandi diseñó un proyecto denominado "Suministro e Instalación de Sistemas Ahorradores de baterías sanitarias y lavamanos sedes Comfandi- a cargo de la Gerencia de Infraestructura. Para llevar a cabo el proyecto se realizó un inventario de los inmuebles de propiedad de la Caja donde funcionan los servicios de recreación, salud, educación y vivienda, se realizaron análisis de costos y proyecciones presupuestales y a la Gerencia de Proyectos se le impartió el direccionamiento de que todos los proyectos que se realicen por o para Comfandi cumplan con la meta de ahorro de agua y utilicen los equipos para ese propósito, objetivo que se ha cumplido.

Dentro del cronograma se decidió intervenir y realizar el cambio de sistemas e implementos de alto consumo de agua por los de bajo consumo en las sedes de mayor afluencia de personas, con un alto impacto de ahorro de agua, como por ejemplo el Centro Cultural Nelson Garcés Vernaza que tiene un promedio de 15.826 personas al mes como visitantes.

También informó que Comfandí compro equipos de ahorro de agua por valor de \$3331.420.693 con el fabricante Almacenes Corona S.A. y en los almacenes donde Comfandí ha encontrado existencia de equipos que fueron: Distribuidor Ferretero Ferrogangas y Ferreplasticos Cali S.A.S., empresas que entregaron todos los equipos que tenían en existencia y que ya fueron instalados por Comfandí.

Planteó que la sentencia del Consejo de Estado que aplicó el Despacho no debe aplicarse en el presente asunto, teniendo en cuenta que en este caso sí se configuró un caso de fuerza mayor a raíz de la pandemia que justifica el incumplimiento de la obligación. En el caso que se analizó en el fallo de tutela, al Departamento del Valle se le concedieron dos años para implementar los sistemas de ahorro de agua, que transcurrieron entre el año 2017 y el año 2019, momento para el que las cosas en Colombia se encontraban en completa normalidad, no se había presentado una pandemia que obligara al Gobierno a decretar un aislamiento generalizado que ocasionara escases en las materias primas para la producción, entrega e instalación de equipos ahorradores. La pandemia no solo generó que se parara la operación de manufactura y la comercialización de productos, sino la parálisis en la economía de las empresas que las ha obligado a tomar decisiones al interior ocasionando su cierre o la suspensión de algunos servicios y Comfandí no ha sido la excepción.

Informó que en razón de la pandemia, la mayoría de las sedes de Comfandí aun hoy permanecen cerradas, entre estas 14 sedes educativas, sin embargo, desde el año 2019 se evidencia un ahorro significativo en el consumo de agua. Por tanto, la orden de reemplazo de los equipos de alto consumo en esas sedes se torna ineficaz para garantizar el fin de la ley que se reputa incumplida, porque al estar cerradas no se está generando consumo de agua.

En síntesis, afirmó que Comfandí no ha contado con dos años para cumplir la orden judicial impuesta, pues en razón del aislamiento ordenado por cuenta de la pandemia, se paralizó la producción de equipos ahorradores, hecho de fuerza mayor que conduce a no imponer sanción por desacato.

Con la respuesta, aportó los informes y las pruebas documentales en las que reposan las gestiones adelantadas para el cumplimiento de la sentencia.

CONSIDERACIONES

Los artículos 25 y 29 de la Ley 393 de 1997, establecen:

“ARTICULO 25. CUMPLIMIENTO DEL FALLO. En firme el fallo que ordena el cumplimiento del deber omitido, la autoridad renuente deberá cumplirlo sin demora.

*Si no lo hiciere dentro del plazo definido en la sentencia, el Juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasados cinco (5) días ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. **El Juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que éstos cumplan su sentencia.** Lo anterior conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la presente Ley.*

De todas maneras, el Juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que cese el incumplimiento.

ARTICULO 29. DESACATO. *El que incumpla orden judicial proferida con base en la presente Ley, incurrirá en desacato sancionable de conformidad con las normas vigentes, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias o penales a que hubiere lugar.*

La sanción será impuesta por el mismo Juez mediante trámite incidental; de no ser apelada se consultará con el superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres (3) días siguientes si debe revocar o no la sanción. La apelación o la consulta se hará en el efecto suspensivo.”

Y el artículo 30 *ibídem*, señala:

“ARTICULO 30. REMISION. *En los aspectos no contemplados en esta Ley se seguirá el Código Contencioso Administrativo en lo que sea compatible con la naturaleza de las Acciones de Cumplimiento.”*

Mediante Sentencia C-010 del 17 de enero de 2001, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la expresión “de conformidad con las normas vigentes” consagrada en el art. 29 de la citada ley, bajo el entendido que “es precisamente la expresión impugnada del artículo 29 de la Ley 393 de 1997 la que impide que se genere cualquier vacío violatorio del principio de legalidad, pues ella remite a “las normas vigentes sobre la materia”, lo que hace de ella una norma integradora, que como tal **conduce al intérprete a las normas generales que rigen el trámite del incidente de desacato contenidas en el Código de Procedimiento Civil, (art. 39-1) y en el Código Penal, (art. 184), cuyo contenido se complementa, según lo dispuesto en artículo 30 de dicha ley, con las disposiciones del Código Contencioso Administrativo que sean compatibles con la naturaleza de las acciones de cumplimiento.”**

Las normas anteriores establecen el procedimiento a seguir respecto de quien incumpla una orden judicial proferida con fundamento en la Ley 393 de 1997, caso en el cual se da inicio a un incidente procesal que permite al juez determinar si lo dispuesto en la providencia respectiva se ha cumplido o no; en caso de incumplimiento o desacato la persona reuente será sancionada atendiendo al trámite y al régimen disciplinario previsto en el ordenamiento jurídico; y en favor de la persona sancionada operan el recurso de apelación y el grado jurisdiccional de consulta al tenor de lo previsto en el artículo 29 *ibídem*.

En ese orden, el incidente de desacato es un trámite disciplinario en el que el Estado, a través del

juez, decide si hubo o no incumplimiento de una orden impartida por el mismo, se trata pues del ejercicio de la potestad correccional que puede concluir con medidas disciplinarias que, según el caso, implican restricción a la libertad individual del sancionado o afectación a su patrimonio, sin que la imposición de éstas medidas garantice *per se* el cumplimiento de la decisión judicial, como lo ha precisado la Corte Constitucional³.

Para imponer una sanción por desacato el juez que profirió el fallo dentro de la acción de cumplimiento debe verificar que se reúnan dos requisitos: uno objetivo, referido al incumplimiento de la orden; y otro subjetivo, relativo a la conducta del funcionario que incurrió en la omisión de la sentencia. Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado:

“Este instrumento jurídico tiene la finalidad de lograr el efectivo obediencia de las órdenes impartidas en los fallos que ponen fin a las acciones cumplimiento.

La declaratoria de que un funcionario es acreedor a las sanciones legales por desacato, en sede de acción de cumplimiento, requiere que concurren dos requisitos el objetivo, referido al cumplimiento de la orden judicial y subjetivo, respecto de la conducta del funcionario que incurrió en la omisión de la sentencia.

En consecuencia, si el obligado al cumplimiento de una norma ha incurrido en desacato, se deberá analizar su conducta frente al contenido del fallo y las órdenes allí impartidas porque la responsabilidad por razón del incumplimiento a las órdenes impartidas es subjetiva.”⁴

CASO CONCRETO

En atención a lo informado, en el caso objeto de estudio resulta claro que la Caja de Compensación Familiar COMFANDI ha realizado diversas gestiones encaminadas a lograr el reemplazo de todos los sistemas e implementos de alto consumo de agua en los inmuebles de su propiedad donde se prestan los servicios de salud, educación, vivienda y recreación, conforme a lo ordenado en la sentencia No. 102 de 26 de junio de 2019. En el último informe de la Gerencia de Infraestructura rendido con corte 03 de agosto de 2021 que fue allegado al expediente, Comfandi puso en conocimiento que se realizaron trabajos de reemplazo de baterías ahorradoras en Complejo El Prado.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-542 del 30 de junio de 2010.

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ, Bogotá, D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 25000-23-41-000-2017-01957-01(ACU).

No obstante lo anterior, la accionada no logró demostrar el **acatamiento total** de la orden judicial en comento, para la cual el Despacho le otorgó el término de dos (2) años a partir de la ejecutoria de la decisión. En esa medida, sin que la decisión a adoptar implique un desconocimiento de las acciones y esfuerzos emprendidos para el cumplimiento de la orden judicial, para este Despacho es claro que Comfandi ha incumplido la Sentencia No. 102 de 26 de junio de 2019 si se tiene en cuenta que a la presente fecha todavía existen inmuebles de su propiedad en los que no se ha llevado a cabo el reemplazo de las baterías ahorradoras de agua.

Ahora bien, la accionada manifestó que el incumplimiento a la orden judicial se justifica en eventos de fuerza mayor por cuenta de las diversas afectaciones derivadas de la pandemia por el virus Covid 19 y a los problemas de orden público que sufrió la ciudad de Cali en días pasados en el marco del paro nacional, lo que ha retrasado la ejecución del proyecto que se implementó para el reemplazo de las baterías ahorradoras de agua, sucesos imprevisibles que impiden imponer sanción por desacato.

Al respecto, es del caso señalar que este mismo argumento fue planteado cuando se realizó el requerimiento –previo a abrir el incidente de desacato- y en esa oportunidad el Despacho dejó sentadas las razones por las que no era factible ampliar el plazo para cumplir la orden judicial ni aceptar las justificaciones planteadas por Comfandi. Así las cosas, esta Operadora Judicial considera que en este caso se hace evidente la inobservancia de la orden judicial, por consiguiente, no queda más que sancionar al Representante Legal de la Caja de Compensación Familiar –Comfandi-, pues pese a que no se desconoce los esfuerzos que ha realizado para cumplir en su totalidad con la condena impuesta, lo cierto es que la orden no ha sido acatada completamente, sin que en este momento resulten admisibles los argumentos que, de alguna manera, ya habían sido puestos de presente en otra oportunidad.

En consecuencia, se impondrá sanción al señor MANUEL HUMBERTO MADRIÑAN DORRONSORO, en calidad de Representante Legal de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR –COMFANDI, por desacatar la orden contenida en la sentencia No. 102 de 26 de junio de 2019 proferida por este Despacho, pues con su conducta renuente atentan contra expresos mandatos constitucionales y legales en los cuales se fundó la providencia.

En virtud de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-010 del 17 de enero de 2001, donde se indicó que el artículo 29 de la Ley 393 de 1997 “remite a “las normas vigentes sobre la materia”, lo que hace de ella una norma integradora, que como tal **conduce al intérprete a las normas generales que rigen el trámite del incidente de desacato contenidas en el Código de Procedimiento Civil, (art. 39-1)”**, el Despacho dará aplicación a las sanciones establecidas en dicha normatividad, acudiendo para el efecto al **art. 44 inciso 3 del Código General del Proceso**, que establece como poder correccional del Juez el de **“Sancionar con multas hasta por diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) a sus empleados, a los demás empleados públicos y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución... PARÁGRAFO. Para la imposición de las sanciones previstas en los cinco primeros numerales, el juez seguirá el procedimiento previsto en el artículo 59 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. El juez aplicará la respectiva sanción, teniendo en cuenta la gravedad de la falta.”**

El art. 59 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia a que se refiere la norma transcrita, estipula:

“ARTÍCULO 59. PROCEDIMIENTO. El magistrado o juez hará saber al infractor que su conducta acarrea la correspondiente sanción y de inmediato oirá las explicaciones que éste quiera suministrar en su defensa. Si éstas no fueren satisfactorias, procederá a señalar la sanción en resolución motivada contra la cual solamente procede el recurso de reposición interpuesto en el momento de la notificación. El sancionado dispone de veinticuatro horas para sustentar y el funcionario de un tiempo igual para resolverlo.”

Teniendo en cuenta que el Juez tiene un marco de discrecionalidad para determinar el quantum de la multa, que puede ascender hasta los 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes, para lo cual se debe valorar la gravedad de la falta, esta Operadora considera que en la presente causa el Representante Legal de la accionada no acreditó el acatamiento efectivo del fallo objeto de cumplimiento, razón por la cual se les sancionará con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, los cuales deberán cancelarse dentro del término de diez (10) días contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, a favor del CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, en la cuenta de Multas y Cauciones. En caso de que no lo hicieren, se ordenará enviar copia de esta providencia para su cobro mediante JURISDICCIÓN COACTIVA A LA DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL – CALI.

Igualmente, se conminará el Representante Legal de Comfandi para que cumpla perentoriamente el fallo objeto de cumplimiento de 26 de junio de 2019 proferido por este Despacho, referente a acatar lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 373 de 1997, reglamentado por el canon 6° del Decreto 3102 de 1997.

Para terminar cabe agregar que en el presente asunto fue respetado el debido proceso del investigado, agotándose en debida forma el trámite procesal previsto para esta clase de asuntos, garantizándole, como se indicó previamente, el ejercicio de su derecho de defensa en cada etapa. Aunado a ello, se les brindó la oportunidad de acatar la orden contenida en el fallo, lo cual a la fecha de resolución de este asunto no se halló acreditado de manera total, conforme se valoró anteriormente.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Cali,

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR que el señor MANUEL HUMBERTO MADRIÑAN DORRONSORO, en calidad de Representante Legal de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR –COMFANDI, han incumplido lo ordenado en la Sentencia No. 102 de 26 de junio de 2019 proferida por este Despacho, por ende, es procedente emitir sanción en su contra.

SEGUNDO. - De conformidad con los artículos 25 y 29 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el artículo 44 del Código General del Proceso y el artículo 59 de la Ley 270 de 1996, **SANCIONAR** por desacato al señor MANUEL HUMBERTO MADRIÑAN DORRONSORO, en calidad de Representante Legal de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR –COMFANDI, con multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, los cuales deberán cancelarse dentro del término de diez (10) días contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, mediante consignación¹ que se haga a órdenes de la Cuenta CSJ-MULTAS Y SUS RENDIMIENTOS – CUN No. 3-082-00-00640-8 convenio 13474 en cualquiera de las oficinas del Banco Agrario de Colombia. En caso de que no lo hiciere, se ordena enviar copia de esta providencia para su cobro mediante JURISDICCIÓN COACTIVA A LA DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL – CALI.

Igualmente, se conminará al Representante Legal de la Caja de Compensación Familiar –COMFANDI- para que cumplan perentoriamente el fallo de cumplimiento de la No. 102 de 26 de junio de 2019 proferida por este Despacho , referente a acatar lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 373 de 1997, reglamentado por el canon 6° del Decreto 3102 de 1997.

CUARTO. - De conformidad con lo dispuesto en el art. 29 de la Ley 393 de 1997, **de no ser apelada** esta providencia, **CONSULTAR** esta providencia en el efecto suspensivo ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

QUINTO. - **NOTIFICAR** esta providencia en forma personal a las partes.

NOTIFÍQUESE

VANESSA ÁLVAREZ VILLARREAL

Juez

Firmado Por:

Vanessa Alvarez Villarreal

Juez

Oral 012

Juzgado Administrativo

Valle Del Cauca - Cali

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **efd3186419fd585a5e43a53d79d1c9bc547b11863e2c03e58fdb99ee5b2fe2ef**

Documento generado en 24/08/2021 03:34:31 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO DE CALI

Santiago de Cali, veinticuatro (24) de agosto del dos mil veintiuno (2021)

Auto Interlocutorio

RADICACIÓN	76001-33-33-012-2021-00041-00
MEDIO DE CONTROL	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
DEMANDANTE	JHON JAIR SEGURA TOLOZA jhonjair220@hotmail.com
DEMANDADOS	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN notificacionesjudiciales@unp.gov.co noti.judiciales@unp.gov.co
VINCULADO	UNIÓN TEMPORAL DE ACUERDOS VIP 2020
MINISTERIO PÚBLICO	Procuradora 59 Judicial I Administrativo de Cali procjudadm59@procuraduria.gov.co

Se decide sobre la medida cautelar solicitada por el demandante JHON JAIR SEGURA TOLOZA, dentro del medio de control de Controversias Contractuales, instaurado en contra de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN -en adelante UNP-.

1. Antecedentes

El demandante en ejercicio del medio de control de Controversias Contractuales instaura demanda en contra de la UNP solicitando se declare la nulidad de la Resolución 1552 del 11 de diciembre de 2020, mediante la cual se adjudica el proceso de selección abreviada N° PSA-UNP-89-2020 a cinco uniones temporales privadas para la prestación de servicios de provisión e implementación de escoltas para atender las necesidades del programa de protección a cargo de la entidad demanda, y la nulidad del contrato de prestación de servicios N° 1194 de 2020 suscrito entre la UNP y la UNIÓN TEMPORAL DE ACUERDOS VIP 2020, al considerar que el proceso de selección y la empresa contratada no cumplen los lineamientos establecidos en los artículos 30 y 47 del Decreto 4635 de 2011¹ y el artículo 2.4.1.2.2 del

¹ Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

ARTÍCULO 30. IDENTIDAD CULTURAL Y DERECHO A LA DIFERENCIA. En el diseño, la aplicación y el seguimiento de los mecanismos, medidas y procedimientos, las autoridades estatales deben observar un tratamiento sensible a la diferencia étnica y cultural para brindar respuestas adecuadas en materia de prevención, atención, asistencia y reparación.

Decreto 1066 de 2015², en tanto desatiende el principio de enfoque diferencial para la comunidad afrodescendiente, a la que pertenece el demandante.

2. Medida cautelar

La parte actora solicita la suspensión provisional de la *i)* Resolución 1552 del 11 de diciembre de 2020, del *ii)* contrato de prestación de servicios N° 1194 de 2020 suscrito entre la UNP y la UNIÓN TEMPORAL DE ACUERDOS VIP 2020 y *iii)* el pago de \$25.475.000 a favor de la empresa privada CAMALEÓN LTDA, por el servicio de seguridad que presta al demandante, a partir del 1 de diciembre de 2020.

En resumen, adujo en el sub-lite, que la entidad demandada para la selección de las empresas de seguridad no tuvo en cuenta las exigencias especiales en los artículo 30 y 47 del Decreto 4635 de 2011³ y el artículo 2.4.1.2.2 del Decreto 1066 de 2015⁴ para garantizar la seguridad del demandante, como población especial.

Argumenta que las empresas adjudicatarias no cumplen los lineamientos normativos para brindar medidas de protección dirigidas a la población afrodescendiente, debido a que la UNP en el proceso de selección no tuvo en cuenta la aplicación del principio de enfoque diferencial dirigido a garantizar medidas de protección para la comunidad afrodescendiente. Considera que lo procedente es convocar a una nueva “licitación” en la que se establezcan medidas de protección diferencial de carácter étnico.

En cuanto al pago solicitado como medida cautelar, justifica que el decretarlo garantizaría protección a la vida e integridad del demandante, atendiendo las apremiantes situaciones de riesgo que expone el apoderado del actor, relacionadas con atentados contra la vida del demandante.

ARTÍCULO 47. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS A LA VIDA, SEGURIDAD, LIBERTAD E INTEGRIDAD PARA LAS COMUNIDADES, EN SITUACIÓN DE RIESGO EXTRAORDINARIO O EXTREMO. Las autoridades competentes adoptarán, a través de la formulación del programa nacional de protección, medidas individuales y colectivas de protección integral diferencial de carácter étnico, etario y de género, según el nivel de riesgo evaluado para cada caso.

Estas medidas deberán cubrir a las comunidades y podrán extenderse a toda la comunidad cuando su pervivencia se vea amenazada por las violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Para tal efecto, se deberán atender los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en la materia.

Cuando las autoridades judiciales, administrativas o del Ministerio Público tengan conocimiento de situaciones de riesgo señaladas en el presente artículo, remitirán de inmediato tal información a la autoridad competente designada de acuerdo a los programas de protección, para que inicien el procedimiento urgente conducente a la protección de la víctima.

PARÁGRAFO. En todos los casos las medidas de protección tendrán en consideración los insumos entregados por parte de las víctimas, en caso de que los haya, así como las modalidades de agresión, las características de los riesgos que enfrentan, las dificultades para protegerse de sus agresores, la vulnerabilidad ante ellos y las características geográficas de la zona en la que se le brindará protección.

El estudio técnico de nivel de riesgo, así como los insumos entregados por las víctimas, en caso de que los hubiere, estarán protegidos por hábeas data y gozarán de carácter reservado y confidencial.

Las medidas de protección tendrán en consideración, desde el momento del análisis de riesgo, las vulneraciones específicas a las que están expuestas los sujetos de especial protección constitucional.

² **ARTÍCULO 2.4.1.1.2. POBLACIÓN OBJETO.** Se considera como beneficiario del programa de que trata el presente Capítulo a toda víctima, en los términos que ha definido el artículo 50 de la Ley 975 de 2005, o testigo, que se encuentre en situación de riesgo extraordinario o extremo que atente contra su vida, integridad, libertad y seguridad. El programa dará un énfasis en prevención y protección hacia las mujeres, atendiendo a lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-496 de 2008 y el Auto 092 de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en lo relacionado con el impacto desproporcionado sobre las mujeres.

3. Trámite de la medida cautelar.

A través de proveído del 23 de julio de 2021⁵, se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar a la contraparte. La anterior decisión fue notificada el 30 de julio de 2021⁶, mediante mensaje de datos enviado a la parte accionada, quien se pronunció oportunamente en los siguientes términos⁷:

Sustentó que la solicitud del demandante no cumple los requisitos establecidos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 para decretar las medidas cautelares. Indicó específicamente que lo que pretende el actor es dinero para financiar su esquema de seguridad privado, sustentando reflexiones alusivas a la protección constitucional de la población afrocolombiana.

Explicó, que la solicitud de suspensión de la Resolución No. 1552 del 11 de diciembre de 2020 no tiene relación entre lo pretendido frente a la seguridad personal del demandante y la naturaleza del acto de adjudicación del contrato estatal, así como las demás medidas, en razón a que el medio de control se refiere a controversias contractuales y las medidas cautelares se fundamentan en amenazas contra la vida del demandante. Adicionó que, la vía idónea para la protección de la vida e integridad personal del señor Jhon Jair Segura Toloza no es el presente medio de control, sino, una acción de tutela, esto último a manera de ejemplo.

Frente a la solicitud de pago refirió que es improcedente por cuanto no media contrato con la empresa de seguridad, no se presentó al proceso de selección abreviado para su eventual adjudicación y atenta contra el principio de legalidad presupuestal.

Señaló que la Unidad Nacional de Protección le ofrecía un esquema de seguridad idóneo al demandante, pero fue él quien voluntariamente la rechazó, lo que interpretó como una alegación a su propia culpa, al no aceptar el servicio de seguridad que se adecuaba a sus necesidades.

Adicionalmente, informó que el demandante adelanta contra la entidad otro proceso en el Juzgado Quince Administrativo Oral de Cali, en el que por auto interlocutorio No. 162 del 24 de junio de 2021 se resolvió una medida cautelar similar a la presente, la cual fue negada bajo el siguiente argumento:

“Aunque el demandante señaló que fue atacado por hombres armados, se debe reiterar que no es procedente ordenar que se le consigne un valor mensual de \$25.475.000 ni ninguna otra suma para el pago de su seguridad, toda vez que las medidas cautelares solicitadas deben tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, lo que no ocurre en el presente caso(...)(...)no se observa que se le esté causando un perjuicio irremediable al demandante, pues como se señaló en autos anteriores, mediante sentencia de tutela del 30 de junio de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, se ordenó a la UNP que le permitiera postular y conformar su esquema de seguridad con personas de su confianza,

⁵ Documento electrónico N° 17

⁶ Documento electrónico N° 17.1

⁷ Documento electrónico N° 18

aplicando para el efecto el principio de enfoque diferencial en razón de su calidad de líder social perteneciente a la comunidad afrodescendiente, por lo que el afectado, si considera que no se le ha dado cumplimiento al esquema de seguridad ordenado en esa acción constitucional, lo que debe hacer es presentar un incidente de desacato ante la autoridad que la conoció dicha en primera instancia, para que las entidades demandadas cumplan con lo ordenado en dicho fallo. Además, se ha demostrado que no ha postulado a personas que cumplan con los requisitos mínimos para prestar el servicio de escolta en el marco del programa de la Unidad Nacional de Protección, omisión del actor que es ajena a las vicisitudes de este proceso (...)”.

Finalizó solicitando se nieguen las medidas cautelares propuestas y enfatizó que, la alusiva al pago, es improcedente por carecer de relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Y, la segunda, la suspensión provisional, inconducente para salvaguardar la vida e integridad del demandante, debido a que el acto enjuiciado se limitaba a la adjudicación de contratos de implementación de esquemas de seguridad encaminados a salvaguardar beneficiarios de la Unidad Nacional de Protección.

4. Consideraciones.

Sobre la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, dispone la Carta Política:

“Art. 238.- La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.”

En relación con el contenido, alcance y requisitos para decretar medidas cautelares, los artículos 230 y 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo disponen:

“Art. 230.- 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.” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

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

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.”

Así entonces, la suspensión provisional de un acto administrativo tiene el carácter de medida preventiva y su objetivo es suspender los efectos jurídicos que de él se deriven, para evitar la lesividad que eventualmente produzcan en la situación litigiosa concreta, hasta que se emita una decisión definitiva, tal como prevé el numeral 3 del artículo 230 del CPACA.

El Consejo de Estado⁸ se pronunció sobre los presupuestos que se deben acreditar para que la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos proceda. Para el efecto, realizó un análisis comparativo de la normativa anterior con la nueva regulación de la Ley 1437 de 2011, así:

“(…) De ahí que la jurisprudencia de esta Corporación haya sido enfática en afirmar que la procedencia de la suspensión provisional de un acto administrativo estaba condicionada a que la violación al ordenamiento jurídico fuera evidente, ostensible, notoria, palmar, a simple vista o prima facie, lo que se lograba mediante un sencillo y elemental cotejo directo entre el acto administrativo demandado y las normas que se invocaban como transgredidas, en un proceso comparativo a doble columna, que no requería de mayores esfuerzos interpretativos o probatorios.

La situación en la Ley 1437 de 2011 es diferente, ya que en la disposición que regula los presupuestos específicos de procedencia de la suspensión provisional no se calificó el nivel de la infracción, como sí lo hacía el Decreto 01 de 1984.

En efecto, en el artículo 231 ibídem, sólo se previó sobre el particular que “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 invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud” (Subrayas propias).

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 28 de Agosto del 2014, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez Rad. 11001-03-27-000-2014-00003-00 (20731).

Nótese, pues, que la norma carece de la calificación de la infracción. Luego, el análisis que deberá realizar el funcionario judicial no se circunscribe a la simple comparación normativa, puesto que si la norma no distinguió la entidad de la infracción, mal haría el intérprete en establecerla.”

La Corporación precisó que el estudio de los cargos de vulneración del ordenamiento jurídico en esta etapa preliminar, a efectos de determinar la procedencia de la suspensión provisional de acto enjuiciado, no constituye prejuzgamiento y tampoco afecta la decisión de fondo, en efecto se indicó:

*“(…) La nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que: **1) la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la **violación de las disposiciones invocadas, surge**, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: i) **análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** 2º) Además, señala que esta medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado.***

*Entonces, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que ahora, la norma da apertura y autoriza al juez administrativo para que, a fin de que desde este momento procesal obtenga la percepción que hay la violación normativa alegada, pueda: **1) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.***

Ahora bien, según la Real Academia de la Lengua Española el término "surgir" - (del latín surgĕre)- significa aparecer, manifestarse, brotar.³

*En este punto esencial es donde radica la innovación de la regulación en el CPACA de esta institución de la suspensión provisional, pues la Sala recuerda que en el anterior CCA -Decreto 01 de 1984-, artículo 152, la procedencia de esta medida excepcional solicitada y sustentada de modo expreso en la demanda o en escrito separado, estaba sujeta o dependía de que la oposición o la contradicción del acto con las disposiciones invocadas como fundamento de la suspensión provisional fuera **manifiesta**, apreciada por **confrontación directa** con el acto o con documentos públicos aducidos con la solicitud.*

*De las expresiones "manifiesta" y "confrontación directa" contenidas en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo anterior, tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia dedujeron que la procedencia de esta figura **excluía** que el operador judicial pudiera incursionar en **análisis o estudio**, pues la transgresión por el acto de las normas en que debería fundarse, alegadas como sustento de la procedencia de la suspensión, **debía aparecer "prima facie", esto es, sin implicar estudio ni esfuerzo analítico alguno.***

Ahora bien, no obstante que la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del CPACA (Capítulo XI Medidas Cautelares- procedencia), conforme al cual: "La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento", es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (en el caso el elegido o el nombrado cuya designación se acusa), de que ejerzan su derecho de

*defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba*⁹.

Del marco normativo transcrito se desprende que en los procesos declarativos que se adelanten ante esta Jurisdicción procede, a petición de parte, el decreto de medidas cautelares para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Las medidas pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, siempre que tengan relación directa con las pretensiones de la demanda.

4.1. Caso concreto

En el presente asunto, el apoderado de la parte actora pretende como **medida cautelar** la suspensión provisional de la **i)** Resolución 1552 del 11 de diciembre de 2020, del **ii)** contrato de prestación de servicios N° 1194 de 2020 suscrito entre la UNP y la UNIÓN TEMPORAL DE ACUERDOS VIP 2020 y, en consecuencia, **iii)** el pago de \$25.475.000 a favor de la empresa privada CAMALEÓN LTDA, por el servicio de seguridad que presta al demandante, a partir del 1 de diciembre de 2020.

Como sustento, adujo en el sub-lite, que la entidad demandada para la selección de las empresas de seguridad no tuvo en cuenta las exigencias especiales en los artículo 30 y 47 del Decreto 4635 de 2011¹⁰ y el artículo 2.4.1.2.2 del Decreto 1066 de 2015¹¹ para garantizar la seguridad del demandante, como población especial.

Para definir si la medida cautelar procede es necesario acudir a los elementos de prueba aportados con la demanda y analizarlos a la luz de la fundamentación jurídica que expone el demandante para establecer su urgencia y necesidad. De los documentos allegados se encuentra acreditado:

- Que mediante la Resolución 1552 del 11 de diciembre de 2020, se adjudicó el proceso de selección abreviada N° PSA-UNP-89-2020 -cuyo objeto corresponde a "PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA PROVISIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE ESCOLTAS QUE REQUIERE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, EN DESARROLLO DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN A CARGO DE LA SUBDIRECCIÓN ESPECIALIZADA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN, EN GARANTÍA DE LOS DERECHOS A LA VIDA, LA LIBERTAD, LA INTEGRIDAD Y LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS, GRUPOS Y COMUNIDADES"- a cinco uniones temporales privadas para la prestación de servicios de provisión e implementación de escoltas para atender las necesidades del programa de protección a cargo de la entidad UNP.

⁹Consejo de Estado, Sección Quinta., Sentencia 13-09-2012, C.p. Susana Buitrago Valencia. Exp. 11001-03-28-000-2012-00042-00.

- Que con ocasión a la anterior adjudicación se suscribió el contrato de prestación de servicios N° 1194 de 2020 entre la UNP y la UNIÓN TEMPORAL DE ACUERDOS VIP 2020, para la zona N° 5.
- Que el 15 de diciembre de 2020, el demandante suscribió el contrato de prestación de servicios profesional de escolta con la Empresa de Seguridad Camaleón Ltda, con el objeto de integrar su esquema de seguridad.

De acuerdo con la normatividad previamente transcrita, el acto enjuiciado, las pruebas aportadas con la solicitud de las medidas cautelares, la demanda y los fundamentos jurídicos de la misma, el Despacho negará la misma por las razones que pasan a exponerse.

Inicialmente, respecto a la medida cautelar de pago de \$25.475.000 a favor de la empresa privada CAMALEÓN LTDA, por el servicio de seguridad que presta al demandante, a partir del 1 de diciembre de 2020, constata el despacho que la misma **no cumple con el requisito establecido en el inciso 1° del artículo 230 del CPACA**, alusivo a la relación directa y necesaria que debe tener la medida cautelar con las pretensiones de la demanda.

Si se observa, en el escrito de subsanación, a través del cual el demandante adecuó la misma al medio de control de controversias contractuales, la parte actora establece las siguientes pretensiones:

“Sírvese usted señora juez declarar la nulidad de la resolución 1552 del 11 de diciembre de 2020 por las razones expuestas en la demanda y como consecuencia de la misma ordenar una nueva licitación

Sírvese usted señora juez declarar la nulidad del contrato 1194 suscrito entre la UNP y UNION TEMPORAL DE ACUERDOS VIP 2020 (...).”

De la revisión de las pretensiones que anteceden, resulta claro que la solicitud de pago pretendida como medida cautelar dista del objeto del presente medio de control de controversias contractuales, el cual se circunscribe, conforme a lo pretendido, a la declaratoria de la nulidad del acto de adjudicación del proceso de selección abreviada y como consecuencia la del contrato, lo cual, en el hipotético caso de accederse a ellas, no conllevarían al reconocimiento y pago de la suma reclamada por el demandante.

Aunado a lo anterior, la medida cautelar no es proporcional, se sustenta en ordenar un pago a un tercero totalmente ajeno al proceso de selección abreviada, del que no se aportó prueba alguna que acredite que participó como proponente o fue adjudicatario del mismo, al menos eso no lo acreditan las pruebas aportadas con la demanda.

De otra parte, en lo que tiene que ver con la **suspensión provisional de la Resolución 1552 del 11 de diciembre de 2020**, acorde con su contenido, constata el despacho que se trata de un acto administrativo que el 11 de diciembre de 2020 adjudicó las cinco zonas del proceso de selección abreviada N° PSA-UNP-89-2020¹² a diferentes proponentes favorecidos, entre ellos, la Unión Temporal Acuerdo VIP 2020, a quien registra el acto le fue adjudicada la zona N° 5.

Acorde con su revisión, en confrontación con las normas invocadas como violadas por la parte actora y la revisión de las pruebas allegadas con la solicitud, el despacho concluye que con el material probatorio que obra en el plenario, no es posible verificar la vulneración de las mismas, en consideración a que la información y documentos aportados con la demanda, son insuficientes para verificar la inobservancia de los artículos 30 y 47 del Decreto 4635 de 2011 y 2.4.1.2.2 del Decreto 1066 de 2015 que el demandante aduce principalmente no fueron tenidos en cuenta en el proceso de selección abreviada N° PSA-UNP-89-2020, proceso del cual, solo se infiere del contenido de la resolución, corresponde a uno de los previstos en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, cuyos parámetros, pliego de condiciones y demás actos que sirvieron de base para su expedición, son desconocidos por el despacho, como quiera que no fueron aportados con la demanda.

Para la prosperidad de la suspensión provisional de los actos administrativos acusados, el artículo 231 del C.P.A.C.A. impone que la diferencia entre la norma y el acto **surja evidente y advierta de entrada la amenaza al ordenamiento jurídico vigente**, situación que no se observa en esta etapa primigenia del proceso, si se tiene en cuenta que la ilegalidad invocada se sustenta en que el demandado inobservó dentro del proceso de selección abreviada las normas que establecen unas medidas de protección con enfoque diferencial dirigido a la comunidad afrodescendiente, inobservancia que como se expuso en el párrafo anterior, no se tiene certeza, debido a que se desconocen los antecedentes precontractuales que culminaron con la expedición de la resolución 1152.

Entonces, en criterio del Despacho para verificar la alegada ilegalidad de la resolución en referencia, se requiere que el proceso agote cada una de las etapas procesales a fin de que se enriquezca argumentativa y probatoriamente para efectuar el respectivo análisis de mérito de los fundamentos del acto acusado, así como los antecedentes que dieron lugar a su expedición, razonamientos que deben efectuarse al desatar definitivamente la controversia, razón por la cual la medida solicitada será negada.

Por último, en cuanto a la medida cautelar consistente en la **nullidad del contrato de prestación de servicios N° 1194 de 2020 entre la UNP y la UNIÓN TEMPORAL DE ACUERDOS VIP 2020**, el H.

¹² Cuyo objeto corresponde a "PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA PROVISIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE ESCOLTAS QUE REQUIERE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, EN DESARROLLO DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN A CARGO DE LA SUBDIRECCIÓN ESPECIALIZADA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN, EN GARANTÍA DE LOS DERECHOS A LA VIDA, LA LIBERTAD, LA INTEGRIDAD Y LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS, GRUPOS Y COMUNIDADES".

Consejo de Estado ha indicado que no es procedente su suspensión conforme a lo dispuesto en el artículo 230 de la Ley 1437 del 2011, en efecto, en auto del 24 de marzo de 2020, indicó¹³:

“Al respecto, conviene señalar que, si bien el artículo 229 del capítulo XI de la Ley 1437 dispone que es posible decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que se consideren necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, también indica que la declaratoria debe hacerse de acuerdo con lo regulado en ese mismo capítulo, cuyo artículo 230 dispone expresamente que el juez o magistrado ponente puede decretar “una o varias de las siguientes medidas...”.

“Así las cosas, al leer la norma en su integridad surge que, de las medidas cautelares previstas en el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, el juez o magistrado ponente puede decretar las que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia; por eso, como la suspensión de los efectos del contrato no se encuentra enlistada en el referido artículo, debe concluirse que, al menos, para los procesos que se regulan exclusivamente por la Ley 1437 de 2011, la referida solicitud no es procedente”.

El Despacho acoge el anterior pronunciamiento, teniendo en cuenta que el artículo 230 de la Ley 1437 del 2011, no enlista la suspensión de los contratos como medida cautelar, razón por la cual se negará su solicitud.

Para terminar, en aras de responder a la situación que aduce el apoderado de la parte demandante relacionado con la posible configuración de un perjuicio irremediable y lo inocuo que eventualmente resultaría la sentencia que ponga fin al proceso, es pertinente agregar a lo considerado que, las medidas cautelares solicitadas, en especial la de pago, no se constituyen en la medida idónea, única y exclusiva para evitar la configuración del perjuicio irremediable que argumenta el apoderado del demandante. De acuerdo con el material probatorio aportado con la demanda, existe certeza que el demandante cuenta con herramientas **más eficientes y expeditas para proteger su vida y evitar la configuración del alegado perjuicio**. Concretamente, el demandante cuenta con una orden judicial constitucional¹⁴ que ampara su derecho fundamental a la vida y seguridad personal y le garantiza de manera **individual** la posibilidad de conformar su esquema de seguridad *“con personas de confianza, aplicando para el efecto el principio de enfoque diferencial en razón de su calidad de líder social perteneciente a la comunidad afrodescendiente, con el fin de garantizar su plena seguridad”*, para cuyo efecto le fue ordenado a la UNP adelantar las actuaciones administrativas necesarias que se lo permitan.

Finalmente, es importe resaltar que la decisión que resuelve la solicitud cautelar, de ningún modo implica prejuzgamiento.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cali,

¹³ Consejo de Estado – Auto del 24 de marzo de 2020 -Consejera Ponente (E): MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO -Radicación: 11001-03-26-000-2019-00162-00 (65.008)

¹⁴ Sentencia del 30 de junio de 2020- Tribunal Administrativo del Valle del Cauca - PROCESO N° 76001-33-33-013-2020-00067-01 – acción de tutela

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las medidas cautelares solicitadas por el apoderado judicial de la parte demandante, acorde con lo explicado en precedencia.

SEGUNDO: RECONOCER personería al doctor GERMÁN LOZANO VILLEGAS identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 79.782.367 y Tarjeta Profesional 90.828 del C.S.J., como apoderado judicial de la parte demandada UNP, en los términos del poder que le fue otorgado en el documento electrónico N° 18 del expediente digital.

NOTIFÍQUESE

VANESSA ÁLVAREZ VILLAREAL

Juez

Mcmr

Firmado Por:

Vanessa Alvarez Villarreal

Juez

Oral 012

Juzgado Administrativo

Valle Del Cauca - Cali

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **ff02771ae0ed398e83ab50ea25aa88c779ef857fc32291730f3c17afb8cf0fb0**

Documento generado en 24/08/2021 10:38:34 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>