

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO 41 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ**

-SECCIÓN CUARTA-

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C, siete (07) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Radicación:	11001 33 37 041 2023 000376 00
Demandante:	UNIVERSIDAD INCCA DE COLOMBIA
Demandados:	ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, ALCALDÍA LOCAL DE SANTA FE, PERSONERÍA LOCAL DE SANTA FE, POLICÍA METROPOLITANA DE BOGOTÁ, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO DADEP- INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL- IPES
Asunto:	DECLARA INFUNDADO EL IMPEDIMENTO Y DEVUELVE LA ACTUACIÓN
Proceso:	ACCIÓN POPULAR

A U T O No. 2023-935

ASUNTO

Decidir si hay lugar a aceptar el impedimento declarado por el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo del Circuito de Bogotá, en Auto del veintitrés (23) del mes de octubre de dos mil veintitrés (2023) y remitida a este Despacho.

¹ Para evitar reprocesos y demora, radique únicamente en esta dirección electrónica.

I. Antecedentes

1. Hechos

1.1. El 18 de octubre de 2023, la UNIVERSIDAD INCCA DE COLOMBIA, presentó demanda de Acción Popular, con el fin de que se amparen los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano, del espacio público y de la seguridad y salubridad pública (lit. a, d y g art. 4 Ley 472 de 1998), en contra de ALCADÍA MAYOR DE BOGOTÁ, ALCALDÍA LOCAL DE SANTA FE, PERSONERÍA LOCAL DE SANTA FE, POLICÍA METROPOLITANA DE BOGOTÁ, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO DADEP-, y el INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL-IPES.

1.2. En esa fecha al expediente se le asignó el N°110013337 **040** - 2023-000325-00 y fue repartido al Juzgado Cuarenta (40) Administrativo del Circuito de Bogotá.

1.3. En providencia del veintitrés (23) del mes de octubre de dos mil veintitrés (2023), la titular del citado despacho se declaró impedida para conocer de este proceso, con fundamento en las causales 1 y 9 del artículo 141 del Código General del Proceso, que establecen:

"1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.

(...)

9. Existir enemistad grave o amistad íntima entre el juez y alguna de las partes, su representante o apoderado".

1.2. Fundamento del impedimento

La doctora TERESA DE JESÚS MONTAÑA GONZALEZ, argumento que está impedida para conocer del presente trámite, en consideración a que *"estuvo vinculada como docente de tiempo parcial adscrita a la*

Facultad de Ciencias Jurídicas y del Estado de la Universidad Incca de Colombia”, durante los periodos académicos de 2004 a 2010. Aseveró además que:

“Durante este lapso de tiempo, generé una amistad íntima y actual con varios docentes y directivos, que aún se encuentran vinculados laboralmente a la Universidad Incca de Colombia.

Por estas razones, el hecho de que la Universidad Incca de Colombia fue empleadora durante siete (7) años de esta jueza y que se formaron vínculos de amistad, son aplicables las causales de impedimento contemplados en los numerales 1 y 9 del artículo 141 del C.G.P. De modo que, se podría ver afectado el principio de imparcialidad contemplado en el numeral 3° del artículo 3° del CPACA.

Sumado a lo expuesto, la secretaria del despacho ROSE MARIE ROJAS ABRIL, también egresada de la Universidad Incca y fue compañera de trabajo de la abogada que interpuso la acción popular la Doctora KAREN LICETH PEÑUELA MARTIN, circunstancias que afectan la imparcialidad de esta togada.”

II. Consideraciones

Debe determinar el Despacho, si se configuraron o no las causales 1ª y 9ª del artículo 141 del C.G.P, para decidir si se acepta el impedimento manifestado por la homóloga del Juzgado 40 Administrativo, para decidir si avoca conocimiento sobre el presente tramite de Acción Popular.

Desde ya se advierte que se declarará infundado el impedimento y devolverá el expediente para que el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo del Circuito de Bogotá avoque conocimiento del mismo, de conformidad con las razones que se exponen a continuación.

2.1. Normatividad aplicable al caso

Las acciones populares y de grupo están reguladas por la Ley 472 de 1998, cuyo artículo 44², establece que, para las acciones populares, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, derogado por el artículo 626 del Código General del Proceso, y del Código Contencioso Administrativo que corresponde con el actual CPACA, en virtud de que su artículo 306 lo derogó. Así, dichas legislaciones rigen en los aspectos no regulados por la Ley 472 de 1998 "*mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones*" (artículo 44).

Así las cosas, el artículo 130 del CPACA³, regula la acción popular en virtud de la remisión que hace el artículo 44 de la Ley 472, allí se desarrolla la figura del impedimento y establece el deber judicial de declararlo so pena de poder ser recusado. Por su parte, el artículo 141 del Código General del Proceso regula las causales de impedimento.

Respecto a la institución jurídica de los impedimentos, el Consejo de Estado los ha definido de la siguiente manera:

"Los impedimentos están instituidos como **garantía de la imparcialidad** de los funcionarios judiciales en el desempeño de su labor, esto "*con el fin de garantizar al conglomerado social que el funcionario judicial llamado a resolver el conflicto jurídico es ajeno a cualquier interés distinto al de administrar una recta justicia y, en consecuencia, que su imparcialidad y ponderación no están afectadas por circunstancias extraprocesales*"⁴.

² ARTÍCULO 44.- Aspectos no Regulados. En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se oponga a la naturaleza y a la finalidad de tales acciones.

³ "Artículo 130. Causales. Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil (entiéndase artículo 141 del C,G del P)..."

⁴ Corte Suprema de Justicia. Auto de 29 de enero de 2009. M.P. Jorge Luis Quintero Milanés.

La declaración de impedimento del funcionario judicial es un acto unilateral, voluntario, oficioso y obligatorio ante la presencia de cualquiera de las causales de impedimento taxativamente contempladas por la ley, por esto, no hay lugar a *"analogías o a pretendidos afanes protectores de esquemas por encima de las garantías esenciales de carácter constitucional"*⁵, a lo que se suma que **"no todo escrúpulo, incomodidad o inquietud espiritual del juzgador basta para separarlo del conocimiento de un determinado asunto"**⁶.

Es por ello, que la manifestación debe estar acompañada de una debida sustentación, no basta con invocar la causal, además de ello, deben expresarse las razones por la cuales el operador judicial considera que se halla en el supuesto de hecho descrito *"con indicación de su alcance y contenido, capaz de alterar su capacidad objetiva y subjetiva para decidir, pues por tratarse de un estado interno de ánimo que otro funcionario habrá de valorar, sólo puede ser conocido a través de lo expresado por el sujeto que lo vivencia"*⁷; *sin esto, o con un enunciado genérico o abstracto, se presenta una motivación insuficiente, que puede llevar al rechazo de la declaración de impedimento"*⁸.

Además de lo anterior, es necesario que la causa del impedimento sea real, es decir, que verdaderamente exista, pues resulta insuficiente la sola afirmación del funcionario que se declara impedido, para apartarse del conocimiento del asunto." (SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION QUINTA. Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO. Dictada en Bogotá, D. C., diecinueve (19) de junio de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-28-000-2013-00011-00(IMP)

En conclusión, el Consejo de Estado define los impedimentos como garantías de imparcialidad de los funcionarios judiciales en la administración de justicia. La declaración de impedimento es un acto unilateral y obligatorio cuando existen causales específicas de impedimento según la ley. La manifestación debe estar debidamente fundamentada, expresando las razones que afectan la capacidad objetiva y subjetiva del juez para decidir. Además, el impedimento

⁵ Auto de julio 6 de 1999. Magistrado ponente, doctor Jorge Anibal Gómez Gallego.

⁶ Auto de noviembre 11 de 1994. Magistrado ponente, doctor Juan Manuel Torres Fresneda.

⁷ Auto de mayo 17 de 1999. Magistrado ponente, doctor Dídimo Páez Velandia; en sentido similar auto de septiembre 1º de 1994. Magistrado ponente, doctor Dídimo Páez Velandia.

⁸ Auto de mayo 20 de 1997. Magistrado ponente, doctor Carlos Augusto Gálvez Argote; en sentido similar auto de diciembre 2 de 1992. Magistrado ponente. Doctor Gustavo Gómez Velásquez y auto de febrero 22 de 1996. Magistrado ponente, doctor Nilson Pinilla Pinilla.

debe ser real y no basta con la simple afirmación del juez para apartarse del caso.

2.2. De las causales invocadas.

En el caso objeto de estudio, la doctora MONTAÑA GONZÁLEZ declaró su impedimento para actuar dentro del trámite de este proceso por estar, a su juicio, incurso en la causal genérica de interés (numeral 1 del artículo 144 del CGP). Así mismo manifestó que está impedida por la causal genérica de amistad íntima con la parte actora (numeral 9 del artículo 144 del CGP). A continuación, se expone el estándar normativo de ambas causales.

2.2.1. Del interés directo o indirecto en el proceso

Como se explicó en precedencia, la normativa aplicable al respecto es la prevista en el Código General del Proceso que estipula en su artículo 141.

“1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.”

Al punto, como bien ha referido el despacho de origen, según el Consejo de Estado, se tiene sentado el siguiente criterio reiterado sobre esta causal:

“Al respecto, se advierte que esta causal es la más amplia de las consagradas por el ordenamiento jurídico y, como lo señala la doctrina, el interés al que se refiere *“puede ser directo e indirecto y de cualquier índole, es decir, material, intelectual, o inclusive puramente moral. (...) No sólo el interés económico, el más común, sino cualquier otro motivo que lleve al funcionario a querer determinada decisión, acorde con el interés (de cualquier índole) que abrigue frente al proceso”*⁹.

⁹ López Blanco, Hernán Fabio. Procedimiento Civil. Tomo 1. Dupré Editores. Décima Edición 2009. Página 239 y siguientes.

Así, para que el citado conflicto se configure y, en consecuencia, se concluya que verdaderamente está comprometida la rectitud del juez es necesario que el funcionario tenga interés directo o indirecto en la actuación, *“porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a sus parientes, o a sus socios y así lo observe y advierta, motivo por el cual debe declarar su impedimento. Este último, como de manera reiterada lo ha dicho la Corporación, consiste en el provecho, conveniencia, utilidad o menoscabo que, atendidas las circunstancias derivarían el funcionario, su cónyuge o los suyos, de la actuación o decisión que pudiera tomarse del asunto”*¹⁰.

Es importante destacar que, contrario al criterio del Despacho de origen, del extracto jurisprudencial no permite concluir que la causal prevista en el numeral 1º del artículo 141 del CGP abarque cualquier interés o motivo, ya que, si bien puede ser de **cualquier índole**, sobre éste, se debe demostrar que realmente se compromete la rectitud de la Juez. Otro error de apreciación del Despacho de origen es que la anterior consideración no incluye la causal de enemistad y amistad del numeral 9, por lo tanto, no le era dable acumularla en la misma consideración.

2.1.2. De la amistad íntima entre el juez y alguna de las partes, su representante o apoderado.

Como se explicó en precedencia, la normativa aplicable al respecto está prevista en el Código General del Proceso que estipula en su artículo 141.

“9. Existir enemistad grave o amistad íntima entre el juez y alguna de las partes, su representante o apoderado.”

En este punto, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en un caso análogo respecto de la misma causal incorporada

¹⁰ Corte Suprema de Justicia. Expediente No. 110010230000201000151-00. M.P. Jorge Luis Quintero Milanés. Auto de 16 de septiembre de 2010.

en el numeral 5° de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal) precisó:

“3.1 Sobre la causal en comento, de manera pacífica ha sostenido esta Corporación la necesidad que el sentimiento que se profesa y que motiva el impedimento, sea «de grado tal que permita sopesar, de forma objetiva, que incidiría de manera determinante en la ecuanimidad con la que ha de decidir el caso sometido a su consideración» (CSJ. AP7229-2015), pues si bien el fundamento de la misma es un aspecto concerniente al fuero interno de la persona, la misma debe exteriorizarse en «argumentos consistentes que permitan advertir que el vínculo de amistad -o enemistad de ser el caso-, cuenta con una entidad tal que perturba el ánimo del funcionario judicial para decidir de manera imparcial el asunto sometido a su conocimiento» (CSJ AP, 20 may. 2015, rad. 45985).” (C.S.J.-S.P. M.P. EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER. AP4296 - 2017. Radicación No. 50572, del 5 de julio de dos mil diecisiete (2017).)

Según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, con relación a la causal de impedimento por amistad o enemistad, se establece la necesidad de que el sentimiento que motiva el impedimento sea tan fuerte que pueda influir de manera significativa en la imparcialidad con la que el juez debe decidir el caso. Aunque este fundamento se relaciona con el fuero interno de la persona, debe ser respaldado por argumentos sólidos que demuestren que la amistad o enemistad tiene un impacto significativo en la capacidad del funcionario judicial, para tomar decisiones imparciales en el asunto en cuestión.

2.3. Caso concreto

(i) La doctora Montaña González, Juez designado por reparto en el presente proceso, manifestó impedimento para conocer del mismo, por considerar que está incurso en la causal 1° y 9° del artículo 141 del Código General del Proceso, por tener interés en el asunto y amistad íntima con la parte actora, pues como efecto de que estuvo vinculada “*como docente de tiempo parcial adscrita a la Facultad de Ciencias Jurídicas y del Estado de la Universidad Incca de Colombia*”

desde el 2004 hasta el 2010¹¹, trabajó amistad íntima con “*varios docentes y directivos, que aún se encuentran vinculados laboralmente a la Universidad Incca de Colombia*”, de manera que, a su juicio, “*se podría ver afectado el principio de imparcialidad contemplado en el numeral 3 del artículo 3 del CPACA*”.

Según se indicó anteriormente, la figura de los impedimentos tiene por finalidad garantizar la imparcialidad de los jueces, asegurando que en la toma de sus decisiones se apoyen exclusivamente en consideraciones de contenido jurídico y produzcan fallos en recta justicia.

Así, en reiteración del criterio de la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia Rad. 2013-00011 (citada previamente), se tiene que “*la jurisprudencia constitucional le ha reconocido a la noción de imparcialidad, una doble dimensión:*

“(i) subjetiva relacionada con la probidad y la independencia del juez, de manera que éste no se incline intencionadamente para favorecer o perjudicar a alguno de los sujetos procesales, o hacia uno de los aspectos en debate, debiendo declararse impedido, o ser recusado, si se encuentra dentro de cualquiera de las causales previstas al efecto”; y (ii) objetiva, “esto es, sin contacto anterior con el thema decidendi, “de modo que se ofrezcan las garantías suficientes, desde un punto de vista funcional y orgánico, para excluir cualquier duda razonable al respecto””. No se pone con ella en duda la “rectitud personal de los Jueces que lleven a cabo la instrucción” sino atender al hecho natural y obvio de que la instrucción del proceso genera en el funcionario que lo adelante,

¹¹ Periodos académicos en los sostiene que estuvo dictando las asignaturas de Órganos de Control del Estado, Derecho Constitucional Colombiano, Acciones Constitucionales, Órganos de Control del Estado, Régimen Municipal, Contratación Estatal, Lógica Jurídica, y Teoría Constitucional Colombiana

una afectación de ánimo, por lo cual no es garantista para el inculpado que sea éste mismo quien lo juzgue”¹².

Es por ello que solo cuando la situación particular en la que se encuentra el juez, o con quien tenga los vínculos enunciados por la norma, **posea la entidad suficiente para afectar su imparcialidad**, debe ser considerada como causal de impedimento, pues de no ser así, se convertiría la institución de los impedimentos en “una forma de evadir el ejercicio de la tarea esencial del juez, y en una limitación excesiva al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (Artículo 228, C.P.), jurisprudencia coincidente y consolidada de los órganos de cierre de cada jurisdicción, ha determinado que los impedimentos tienen un carácter taxativo y que su interpretación debe efectuarse de forma restringida”¹³.

(ii) Respecto de la **causal de interés directo o indirecto**, este Despacho considera que en el sub lite no se encuentran los elementos necesarios para que se configure el impedimento alegado, toda vez que, no existe sustento para considerar que la vinculación como docente temporal de la doctora Montaña González con la Universidad Incca, que finalizó hace aproximadamente trece (13) años, tenga la entidad para afectar su imparcialidad en el presente caso.

En consecuencia, en realidad la doctora Montaña González, si bien cita la causal primera del artículo 141 del Código General del Proceso, en ningún aparte de su decisión indica cuál es el vínculo que ella ostenta actualmente con la Universidad Incca, o su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, puesto que la vinculación fue de carácter temporal, y finalizó hace trece (13) años aproximadamente.

¹² Corte Constitucional. C-600-11 MP. María Victoria Calle Correa.

¹³ Corte Constitucional. C-881-11. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

Revisados los criterios de la Sección Quinta del Consejo de Estado, no se avizora que se configuren ninguno de las dimensiones objetivas o subjetivas de imparcialidad para concluir que se configura la causal primera para declararse impedida, puesto que la litispendencia versa sobre la determinación de responsabilidad sobre derechos e intereses colectivos y no se ha indicado cómo puede favorecer a la parte actora o desfavorecer al litisconsorte pasivo. De modo que, el haber trabajado en la Universidad Incca hace más de trece años y la connatural formación de vínculos de amistad con su personal es un hecho que por sí solo no constituye impedimento.

Adicionalmente no se encuentra que haya relación de interés alguno de la doctora Montaña González con el *thema decidendi*, así, por la causal primera no se encuentra que hayan visos de una eventual afectación a las garantías suficientes para lograr una decisión imparcial, pues en nada le afecta su ánimo llevar la instrucción del presente proceso.

(iii) Ahora bien, sobre **la causal de amistad íntima** prevista en el numeral 9° del artículo 141 del Código General del Proceso, la doctora Montaña González sostiene que se afecta su imparcialidad porque en sus siete (7) años como docente temporal en la Universidad Incca, "[generó] amistad íntima y actual con varios docentes y directivos", y además señala que "la secretaria del despacho ROSE MARIE ROJAS ABRIL, también egresada de la Universidad Incca y fue compañera de trabajo de la abogada que interpuso la acción popular la Doctora KAREN LICETH PEÑUELA MARTIN".

Ahora, en el sub júdice, el Despacho estima que las razones aducidas por la doctora no permiten entrever un vínculo de amistad tan profundo con la Universidad Incca, donde debe tenerse en cuenta que dejó de estar vinculada hace trece (13) años, tampoco se percibe

vínculo de amistad con sus directivos y docentes, que sea suficiente para nublar las capacidades de ecuanimidad que debe tener como funcionaria judicial, pues en sus argumentaciones describió de manera genérica su amistad "*con varios docentes y directivos*", derivada del contacto habitualmente que surge entre colegas en una entidad académica.

Llama la atención que no se ha atinado a aportar siquiera un nombre de algún docente o directiva de la Universidad Incca sobre la cual se haya trabado presuntamente un vínculo de amistad íntima, de manera que, *no señaló circunstancias características de una amistad que trascienda el ámbito netamente laboral como lo sería, entre otras, el tener sentimientos profundos de solidaridad, de intereses y comunidad con sus círculos familiares y demás aspectos que desborden el mero trato de amabilidad y respeto entre profesionales del derecho* (C.S.J.-S.P. M.P. EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER. AP4296 - 2017. Radicación No. 50572).

Y aunque la juez impedida sostuvo que la secretaria de su Despacho, la doctora ROSE MARIE ROJAS ABRIL, ha sido compañera de trabajo con la Doctora KAREN LICETH PEÑUELA MARTIN, apoderada de la actora popular, lo cierto es que las causales de impedimento están reservadas para la Jueza, no para los integrantes de su Despacho, pues si se admitiese el argumento de la Togada, habría que revisar detenidamente el historial laboral de cada integrante del Despacho al momento de resolver la admisión de un proceso para avocar su conocimiento.

Adicionalmente, lo cierto es que dicha afirmación genérica y abstracta no es suficiente para determinar ese altísimo sentimiento de estima y simpatía capaz de obnubilar la imparcialidad de la juzgadora, pues no precisó en qué escenarios, bajo qué condiciones, si han sido varias o una sola las oportunidades en las que han

coincido con sus entornos de sociabilidad, y cómo esa puntual situación ha generado entre ellas un estrecho vínculo de amistad que pueda minar la imparcialidad y la rectitud con que la Jueza debe dirigir sus actuaciones.

Es decir, no se cumplió con la carga argumentativa suficiente para demostrar la real existencia de una amistad íntima que comprometa los criterios de la doctora TERESA DE JESÚS MONTAÑA GONZÁLEZ y, por esa vía, afecte su imparcialidad para resolver la Acción Popular que ha de conocer.

En esas condiciones, como los señalamientos efectuados por la colega del Juzgado 40, no denotan una relación cercana e íntima, más allá del compartir laboral, no encuentra el Despacho que estas circunstancias sean suficientes para afectar su imparcialidad y el adecuado devenir de la administración de justicia. Por ende, se declarará infundada la causal de impedimento por ella propuesta.

En conclusión, se consideran infundadas las causales de impedimento aducidas por la Jueza 40 Administrativa de Bogotá, para separarse del conocimiento de la presente Acción Popular. En consecuencia, se devolverá el expediente para sus efectos.

En mérito de lo brevemente expuesto, el Juzgado 41 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá,

R E S U E L V E

PRIMERO: DECLARAR INFUNDADO el impedimento manifestado por la JUEZA CUARENTA (40) ADMINISTRATIVA DE BOGOTÁ – SECCIÓN CUARTA para conocer las presentes diligencias.

En consecuencia,

SEGUNDO: Devolver la actuación al Juzgado Cuarenta (40) Administrativo de Bogotá para que continúe el trámite correspondiente.

JMV

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Lilia Aparicio Millan

Juez

Juzgado Administrativo

Oral 041

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **21db38011ba676353696d2c3ca1615e81c3808db0c514f95ef3907159b12c596**

Documento generado en 07/11/2023 10:21:02 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>