



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

**JUZGADO 39 DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MULTIPLE
DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**
j39pccmbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D. C., veintiocho (28) de enero de dos mil veintidós (2022)

Ref. ACCIÓN DE TUTELA No. 11001-41-89-039-2022-00081-00
ACCIONANTE: CONSORCIO EUROCVIL IDU 015.
ACCIONADA: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU.

Procede el Despacho a resolver la acción de tutela de la referencia, una vez rituado en legal forma el trámite correspondiente.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Se exponen como fundamentos de la tutela, en síntesis, que el accionante **CONSORCIO EUROCVIL IDU 015**, identificado con NIT. 901.036.656-5, suscribió contrato No. IDU-113 de 2016 con la accionada, para la actualización y ajustes de factibilidad, y estudios y diseños para la adecuación al sistema Transmilenio de la troncal AV. Villavicencio desde el portal tunal hasta la troncal NQS, en la ciudad de Bogotá, sin embargo, mediante oficio 20214351225951 del 12 de agosto del año 2021, la accionada **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU** citó al accionante para dar inicio al procedimiento sancionatorio contractual por incumplimiento del contrato *“No. IDU-1113 de 2016, ACTUALIZACIÓN Y AJUSTES DE FACTIBILIDAD, Y ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA LA ADECUACIÓN AL SISTEMA TRANSMILENIO DE LA TRONCAL AV. VILLAVICENCIO DESDE EL PORTAL TUNAL HASTA LA TRONCAL NQS, EN BOGOTA, D.C.”*.

Que en audiencia del 21 de septiembre del año 2021, el accionante presentó descargos solicitando la práctica de prueba testimonial de los ingenieros Juan Carlos Sánchez – Director de Consultoría, Cesar Palacios – Director de la Interventoría, José Javier Suárez – Director Técnico de Proyectos del IDU y Adriana Puentes Pineda – Apoyo a la Supervisión del contrato de interventoría durante la ejecución del contrato, sin embargo asegura que de manera desproporcionada y sin fundamentación jurídica la accionada IDU negó las pruebas testimoniales solicitadas, frente a lo cual el Consorcio accionante presentó oposición frente a dicha negativa, luego para el 27 de octubre del año 2021 solicitó reconsideración a la decisión de negativa de prueba testimonial.

Asegura que, si bien el artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que la administración pueda decretar pruebas de oficio, ello no implica que a mutuo propio desestime los medios probatorios solicitados por las partes, aunado a que son admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código General del Proceso, sin limitación alguna o consideración adicional.

Que la negativa en el decreto de pruebas se basó en que la prueba testimonial solicitada no es una prueba idónea y/o conducente para demostrar los fundamentos

de la suscripción de modificaciones, suspensiones, aprobaciones o devoluciones de productos, debido a que: *“debido a que la suscripción de estos documentos requiere solicitudes presentadas a la Entidad por escrito, teniendo en cuenta que los contratos estatales son de carácter solemne, es decir, su perfeccionamiento está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, sin las cuales no produce ningún efecto, que en este caso consiste en que el acuerdo de voluntades conste por escrito, por lo tanto, los testimonios son inútiles por ser reiterativos, debido a que existen elementos probatorios que fueron aportados junto con la citación a audiencia y la apoderada del contratista solicitó el decreto de pruebas documentales, las cuales se refieren a los hechos objeto de la prueba testimonial, aunado a que la prueba de oficio decretada (testimonio de la señora Marcela Forero) resultaría suficiente para demostrar los hechos objeto de investigación.”* De lo que asegura que es ilegal y vulnerable del debido proceso dado que la accionada esta realizando una valoración probatoria previa.

Precisó que la entidad señaló que el testimonio del señor Palacios es inútil, por cuanto pretende probar hechos que serán demostrado en el proceso con el informe presentado por la interventoría, informe de la Dirección Técnica de Proyectos, documentos incorporados como prueba y testimonio de la señora Marcela Forero Mejía, a lo que asevera que ello carece de argumento, por cuanto la entidad accionada no puede suponer que con los demás medios probatorios se probaran los hechos aducidos, como tampoco que dirá el testigo, ya que no se puede vulnerar la libertad probatoria con la que se cuenta para demostrar los hechos señalados en los descargos, produciendo una flagrante vulneración al derecho de defensa y debido proceso, por o que el IDU deberá reconsiderar la negativa de las pruebas solicitadas.

2. La Petición

Con fundamento en lo anterior, solicita se ampare su derecho fundamental al debido proceso, en consecuencia, se ordene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU decretar las pruebas testimoniales solicitadas dentro del proceso administrativo sancionatorio adelantado por la accionada IDU respecto del contrato No. IDU-1113 de 2016.

3.- Trámite Procesal

Una vez admitida la presente acción mediante auto de fecha 20 de enero de la presente anualidad, se ordenó la notificación a la entidad accionada y vinculadas, a efectos de que ejercieran el derecho a la defensa sobre los hechos alegados, quienes, dentro del término legal conferido, emitieron pronunciamiento, en donde la primera, **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU** expuso en síntesis que, en efecto el 21 de septiembre del año 2021 se instaló audiencia pública de la que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 dentro del procedimiento administrativo sancionatorio contractual surtido contra el CONSORCIO EUROCVIL IDU 015, en donde asegura se otorgó la oportunidad al contratista para la presentación de sus descargos, lo cual se realizó de manera oral y aportando un documentos de 90 folio denominado “descargos por presunto incumplimiento contrato IDU No. 1113 de 2016”.

Señala que el contratista solicitó la práctica de pruebas documentales, testimoniales, dictamen pericial y dos pruebas por informe, a lo que indicó que el 21 de octubre del año 2021 en sesión No. 2 de audiencia por presunto incumplimiento del contrato mencionado *“... se notificó a los sujetos procesales el Acto de Trámite “Por el cual se decretan pruebas dentro del procedimiento administrativo*

sancionatorio derivado del Contrato IDU No. 1113-2016”, no es cierto que el IDU de manera desproporcionada y sin fundamentación jurídica idónea negara las pruebas testimoniales solicitadas por el contratista, por el contrario, tal y como se evidencia en el Acto Administrativo en mención, la Entidad realizó el análisis de pertinencia, conducencia y utilidad de los testimonios, de conformidad con el artículo 168, 212 y siguientes del Código General del Proceso”, a lo que una vez notificado tal decisión aseveró que expuso a los intervinientes que contra dicha determinación no procede recurso alguno, de conformidad con el art. 40 del CPACA, a lo que para el 27 de octubre del año 2021 el apoderado del contratista presentó solicitud de reconsideración frente a la decisión adoptada, a lo que le fue informado que: “Frente a la solicitud de decretar los testimonios dentro del proceso administrativo sancionatorio del contrato 1113 de 2016, el despacho realizó el análisis de pertinencia, conducencia y utilidad en el Acto de Trámite expedido el 21 de octubre de 2021. No obstante, se reitera que una vez se practiquen la totalidad de las pruebas decretadas, el despacho evaluará nuevamente la solicitud del apoderado del contratista”.

Así como enunció que: “...el IDU cuenta con la facultad de limitar los testimonios que le son solicitados. Esto puede hacerlo siempre que encuentre que con los demás testigos –o con las demás pruebas aportadas al proceso– es suficiente para acceder al conocimiento de los hechos”, luego indico la improcedencia de las pretensiones de la acción de tutela por cuanto no se configura ningún tipo de vulneración a los derechos fundamentales del accionante, toda vez que el Instituto en uso de la facultad sancionatoria y atendiendo el informe de incumplimiento levantado por la interventoría del contrato, dio apertura al trámite administrativo regulado mediante el artículo 86 de la Ley 1474 de 2014 y demás normas concordantes.

La **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ** no realizó pronunciamiento alguno a pesar de estar debidamente notificada.

II. CONSIDERACIONES

De la Acción de Tutela

El artículo 86 de la Constitución Política de 1991 estableció que toda persona tiene acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o contra particular frente al cual se encuentre en condiciones de subordinación. Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La acción de tutela en consecuencia es viable, cuando quiera que un derecho fundamental constitucional se encuentre bajo amenaza o vulneración, situación que deberá ser demostrada o probada, por quien reclama su protección.

Problema Jurídico

En el caso objeto de análisis, el problema jurídico consiste en determinar si a la accionante se le han vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, por parte del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU, en razón a la negativa probatoria dentro del proceso administrativo sancionatorio del contrato 1113 de 2016, todo lo cual conlleve a ordenar su decreto por esta especial acción.

Acción de Tutela contra Actos Administrativos de carácter particular y concreto

En materia de actos administrativos de contenido particular y concreto, *la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que por regla general la acción de tutela no es procedente para controvertir actos administrativos toda vez que las discrepancias suscitadas por la aplicación o interpretación de los mismos deben ser dirimidas a través de la jurisdicción contenciosa administrativa.* No obstante, en criterio de la Corte, la aceptación de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra los actos administrativos depende de si el contenido de los mismos implica una vulneración evidente de los derechos fundamentales o la amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable de tal magnitud que obligue la protección urgente de los mismos.

Derecho Fundamental al Debido Proceso Administrativo

Mediante Sentencia C-034 de 2014, *“la jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa”.*

Así como frente a la extensión de garantía del debido proceso al ámbito administrativo que: *“[l]a extensión de las garantías del debido proceso al ámbito administrativo no implica, sin embargo, que su alcance sea idéntico en la administración de justicia y en el ejercicio de la función pública. A pesar de la importancia que tiene para el orden constitucional la vigencia del debido proceso en todos los escenarios en los que el ciudadano puede ver afectados sus derechos por actuaciones públicas (sin importar de qué rama provienen), es necesario que la interpretación de las garantías que lo componen tome en consideración los principios que caracterizan cada escenario, así como las diferencias que existen entre ellos”.*

Resaltó: *“... la alegada restricción al debido proceso, en sus facetas de defensa y contradicción, no tiene el alcance que el demandante le otorga, en virtud de la regulación integral que prevé el CPACA sobre la vía administrativa, y su posterior control jurisdiccional ante la jurisdicción contenciosa administrativa”* Y *“[l]a restricción del derecho de defensa y contradicción que comporta la norma cuestionada no es muy intensa pues, aunque no contempla el ejercicio de recursos en un momento procesal específico, no constituye una clausura definitiva de la posibilidad de solicitar, aportar y controvertir las pruebas. Para comprender esta afirmación, debe repararse en el contenido de los artículos 77 y 79 del CPACA, en los cuales expresamente se plantea la opción de solicitar pruebas al momento de ejercer los recursos de reposición y apelación. Además de ello, el interesado conserva el derecho a recurrir la decisión definitiva mediante los recursos administrativos”.*

Subsidiaridad.

Debe precisarse que, para aquellos eventos en que existen otros medios de defensa judicial, la jurisprudencia ha consagrado una excepción para la procedencia de la acción de tutela, como mecanismo transitorio, y se presenta cuando se ejercita para evitar un perjuicio irremediable.

Ahora, bajo ese contexto el perjuicio irremediable no es cualquier situación, ni cualquier daño, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia, en Sentencia de Tutela-956 de 2013, mediante la cual indica que no basta *“cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona”*.

Así, pues, “[l]a gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente. La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea imposterizable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. (Subraya fuera de texto)

Si hay postergabilidad de la acción, esta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social”.

Caso Concreto

En primer lugar, observa el Despacho que en el caso objeto de estudio existe una controversia en torno al decreto de las pruebas testimoniales solicitadas (ingenieros Juan Carlos Sánchez – Director de Consultoría, Cesar Palacios – Director de la Interventoría, José Javier Suárez – Director Técnico de Proyectos del IDU y Adriana Puentes Pineda – Apoyo a la Supervisión del contrato de interventoría durante la ejecución del contrato) dentro del proceso administrativo sancionatorio adelantado por la accionada IDU respecto del contrato No. IDU-1113 de 2016, las cuales fueron negadas por la accionada.

Frente a ello, acogiéndose a los criterios jurisprudenciales antes enunciados, de entrada, se advierte la improperidad de la acción planteada, pues sin más preámbulos se evidencia la ausencia del primer requisito jurisprudencial para la procedencia excepcional de esta específica acción, adoptando el reclamo de un perjuicio irremediable, puesto que se evidencia que mediante acto de trámite *“Por medio del cual se decretan pruebas dentro del procedimiento administrativo sancionatorio derivado del Contrato IDU No. 1113-2016”*, la accionada se pronunció sobre cada uno de los testimonios solicitados y analizó la conducencia, pertinencia y utilidad de estos para resolver el proceso administrativo, además de conceder el decreto de pruebas documentales, dictamen pericial, dos pruebas por informe y un testimonio con el mismo objeto de los testimonios solicitados, además de precisarle al accionante, a través de correo electrónico del 16 de noviembre del año 2021 que: *“[f]rente a la solicitud de decretar los testimonios dentro del proceso administrativo sancionatorio del contrato 1113 de 2016, el despacho realizó el análisis de pertinencia,*

conducencia y utilidad en el Acto de Trámite expedido el 21 de octubre de 2021. No obstante, se reitera que una vez se practiquen la totalidad de las pruebas decretadas, el despacho evaluará nuevamente la solicitud del apoderado del contratista". (subraya el despacho). sin embargo, según se desprende del informe rendido aún no se ha efectuado fallo en contra del accionante y en la actualidad se encuentra dicho procedimiento sancionatorio cumpliendo las etapas procesales que enmarcan el trámite administrativo, de lo que se resalta que aún ha concluido el periodo probatorio, controversia al dictamen pericial, practicado prueba testimonial, todo lo cual permitiese evaluar pruebas solicitadas con anterioridad, de manera que ante tal fáctico no es procedente la acción constitucional para controvertir actos administrativos toda vez que como lo ha asentado la jurisprudencia, las discrepancias suscitadas por la aplicación o interpretación de estos deben ser dirimidas a través de la jurisdicción contenciosa administrativa y, en todo caso, se itera, no se encuentra cerrado el debate probatorio, pues aún subsiste la posibilidad de ampliar las misma a las aquí reclamadas, tal y como lo indicó la entidad accionada.

Frente a ello debe memorarse que: *"...la garantía de los derechos fundamentales está encomendada en primer término al juez ordinario y solo en caso de que no exista la posibilidad de acudir a él, cuando no se pueda calificar de idóneo, vistas las circunstancias del caso concreto, o cuando se vislumbre la ocurrencia de un perjuicio irremediable, es que el juez constitucional está llamado a otorgar la protección invocada. Si no se dan estas circunstancias, el juez constitucional no puede intervenir"*¹.

Bajo ese horizonte, en criterio del Despacho, resulta procedente exigirle al promotor constitucional que acuda ante las vías ordinarias judiciales con las que cuenta en aras de evacuar las discrepancias suscitadas por la aplicación o interpretación del acto administrativo objeto de inconformidad, habida cuenta que, el actor no logró demostrar la existencia de un perjuicio irremediable frente a la presunta vulneración de sus derechos fundamentales, razón por la cual se negará el amparo deprecado.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 39 DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MULTIPLE DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR el amparo constitucional solicitado por el **CONSORCIO EUROCIVIL IDU 015**, identificado con NIT. 901.036.656-5, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: En los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 notifíquese esta providencia en forma telegráfica o por cualquier medio expedito a las partes.

TERCERO: La presente decisión podrá ser impugnada, dentro de los tres días siguientes a su notificación en los términos del artículo 31 del decreto 2591 de 1991. Si esta providencia no fue impugnada en tiempo oportuno, envíese la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

¹ Corte Constitucional. Sentencia T 1222 de 2001.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE,**Firmado Por:**

**Cristhian Camilo Montoya Cardenas
Juez Municipal
Juzgado Pequeñas Causas
Juzgados 39 Pequeñas Causas Y Competencias Múltiples
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:

2afa2f42c24f115097fc0ff9bea0aab09b9eb855e61a822a2bcbde79fb68e5c0

Documento generado en 28/01/2022 12:33:19 PM

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