

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto de Interlocutorio No. **8 2 3**

Villavicencio, **3 0 OCT 2019**

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: CARLOS CARREÑO PEDRAZA
DEMANDADO: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2018-00266-00
ASUNTO: NIEGA MEDIDA CAUTELAR

Resuelve el Despacho la solicitud de medida cautelar elevada dentro del asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES:

Mediante apoderado judicial y en ejercicio el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, el señor Carlos Carreño Pedraza interpuso demanda en contra de la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que se declarara la nulidad de los fallos disciplinarios de primera y segunda instancia, proferidos el 30 de junio de 2017 y el 22 de enero de 2018, respectivamente, por la Procuraduría General de la Nación, mediante los cuales se sancionó al demandante con la destitución del cargo de Concejal de Villavicencio e inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos por 10 años.

Así mismo, pretende su reintegro al cargo sin solución de continuidad y la anulación de las respectivas anotaciones en el registro de antecedentes disciplinarios, entre otras medidas tendientes al restablecimiento de sus derechos.

1. De la medida cautelar

Como medida cautelar, solicitó se decrete la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los fallos disciplinarios acusados, a fin de garantizar los derechos políticos del demandante y evitar un perjuicio irremediable, permitiéndole culminar el periodo para cual fue electo como concejal, a saber 2016-2019¹.

¹ Folio 11, cuaderno 1.

Como fundamento de la medida cautelar, adujo que la Procuraduría General de la Nación no es la autoridad competente para suspender el ejercicio de derechos políticos a servidores públicos electos popularmente, pues en virtud de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, estos solo pueden ser limitados por un juez penal o, en su defecto, administrativo en sede de pérdida de investidura.

Concluye que al ser proferidas las decisiones objeto de control por la Procuraduría General de la Nación, entidad no puede inhabilitar a funcionarios públicos elegidos por voto popular, se estaría vulnerando su derecho al debido proceso; Del mismo modo, señala que un cuando la sentencia que desate este medio de control sea favorable a sus pretensiones, es casi imposible que la providencia se emita antes de la terminación del periodo para cual fue elegido, resultando ficticio el restablecimiento de sus derechos políticos y el de los ciudadanos que lo eligieron².

2. Del traslado de la medida cautelar solicitada

Dentro del término de traslado de la solicitud de medida cautelar, el apoderado de la Procuraduría General de la Nación se opuso al decreto de la medida³ por considerar que no se encuentran acreditados los requisitos de que trata el artículo 231 del C.P.A.C.A., en tanto la parte actora debía (i) demostrar la violación de al menos una de las normas cuya vulneración se alega a través de una carga argumentativa y probatoria, y (ii) probar siquiera sumariamente el perjuicio irremediable; de manera que, estima, la solicitud de cautela no tiene asidero fáctico ni jurídico.

Puntualmente, señala que en la solicitud de suspensión provisional de los actos demandados, se incumple con el deber de indicar con precisión el concepto de violación, siendo esta una carga procesal en cabeza del actor.

De otro lado, manifestó que el procedimiento disciplinario se desarrolló conforme a los artículos 29 y 209 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 3 del C.P.A.C.A., pues la autoridad administrativa respetó los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

II. PARA RESOLVER, EL DESPACHO CONSIDERA:

1. Competencia

Este Despacho es competente para resolver la solicitud de medida cautelar solicitada por la parte actora, en virtud de los artículos 125, 243, y 229 y ss del C.P.A.C.A.

² Folio 12, *ibidem*.

³ Folios 246 al 259.

P.S

2. Problema jurídico

Corresponde al Despacho analizar si la medida cautelar solicitada por el señor Carlos Carreño Pedraza cumple o no los requisitos de procedibilidad para su decreto, de conformidad con los criterios normativos y jurisprudenciales en la materia.

3. Análisis jurídico

El artículo 229 del C.P.A.C.A contempla la posibilidad de solicitar medidas cautelares tendientes a proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, las cuales pueden ser decretadas, de oficio o a petición de parte, antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, sin que tal decisión implique prejuzgamiento.

A su turno, el artículo 231 del C.P.A.C.A.⁴ se refiere a los requisitos para el decreto de medidas cautelares, señalando, en cuanto a la suspensión provisional de los efectos de actos administrativos, que es procedente (i) cuando se concluya que estos vulneran las normas superiores invocadas como violadas, (ii) debiendo probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios cuyo restablecimiento se reclama; si así fuere.

Al respecto, tratándose de un asunto de similares supuestos fácticos, el Consejo de Estado se refirió a los requisitos para el decreto de medidas cautelares, así:

“i) Existen requisitos de formales procedibilidad, a saber: 1) debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 229, Ley 1437 de 2011); 2) debe existir solicitud de parte debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y 3) la medida debe ser solicitada en cualquier etapa

⁴ El artículo 231 del C.P.A.C.A. señala: “Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

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

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

P.S.

del proceso antes o después de haberse notificado el auto admisorio de la demanda (artículo 233 y 234, Ley 1437 de 2011).

ii) Existen requisitos materiales de procedibilidad, a-saber: 1) la medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y 2) debe haber una relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011)” (negrita fuera de texto)⁵.

Puede verse entonces que de manera tanto normativa como jurisprudencial, el decreto de la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo no procede *per se*, sino que se hace necesario verificar el cumplimiento de criterios tanto formales como materiales, como pasa a abordarse.

4. Caso concreto

El presente asunto versa sobre la solicitud de nulidad de los fallos disciplinarios mediante los cuales la Procuraduría General de la Nación sancionó con destitución e inhabilidad por 10 años para desempeñar cargos públicos, al señor Carlos Carreño Pedraza, quien fungía como Concejal de Villavicencio, y el respectivo restablecimiento del derecho que ello conlleva; mismos actos respecto de los cuales se pretende la suspensión provisional de sus efectos como medida cautelar, tendiente a garantizar el ejercicio de los derechos políticos del demandante y evitar un perjuicio irremediable, traducido en que no pueda culminar el periodo para cual fue electo como concejal.

Revisado el libelo inicial, se observa que en efecto se trata de un proceso de tipo declarativo, en el que se incluye la solicitud de medida cautelar a la que se ha hecho referencia, siendo entonces elevada en la oportunidad procesal pertinente y debidamente sustentada en el texto de la demanda, por lo que se encontrarían satisfechos los requisitos formales de procedencia de la medida.

En cuanto a los requisitos materiales, se advierte que la medida deprecada tiene relación directa con las pretensiones de la demanda, en tanto los actos susceptibles de suspensión provisional de sus efectos, son los mismos cuya nulidad se demanda, siendo entonces necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto de proceso y la efectividad de la sentencia.

No obstante, la solicitud de cautela en comento no supera el análisis material en relación con la existencia de una violación a las normas superiores invocadas, toda vez que en esta primaria etapa del proceso no es viable inferir una clara

⁵ Consejo de Estado; Sentencia de 29 de noviembre de 2016, Radicación No. 11001-03-25-000-2012-00474-00 (1956-12); Abel Rodríguez Céspedes contra la Procuraduría General de la Nación.
P.S.

contravención de los actos demandados al ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta que el sustento de la medida es que la Procuraduría General de la Nación no estaría facultada para sancionar a los servidores públicos que hubiesen sido electos por voto popular, limitando así el ejercicio de sus derechos políticos; ello, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶ y la interpretación jurisprudencial que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha realizado sobre el tema.

Al respecto, es relevante precisar que en sentencia del 15 de noviembre de 2017⁷, el Consejo de Estado –al resolver la nulidad de los fallos disciplinarios mediante los cuales se sancionó con destitución e inhabilidad general por 15 años al exalcalde de Bogotá, Gustavo Francisco Petro Urrego, providencia citada por el demandante como fundamento de la demanda y de la solicitud de medida cautelar–, en examen de convencionalidad, acogió la tesis de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en virtud de la cual la facultad de limitación y suspensión del ejercicio de derechos de tipo político está reservada para autoridades jurisdiccionales, a saber, jueces de la república; pudiendo las autoridades administrativas, como la Procuraduría General de la Nación, hacer uso de tal competencia únicamente cuando se trate de disciplinables inmersos en actos de corrupción⁸. Lo anterior, concluido por la Alta Corporación, así:

“Por ello, y conforme con el artículo 23 de la Convención, el poder capaz de limitar y suspender el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, en su sentido pasivo como electores y de las autoridades que ellos han elegido democráticamente, radica exclusivamente en un juez de la república. Siendo esta la autoridad que, en el caso concreto, debió ejercer su potestad jurisdiccional para imponer una sanción tan gravosa como la que efectivamente se impuso al exalcalde y no una autoridad administrativa, que, como se dijo, solo tiene competencia para hacerlo cuando quiera que los funcionarios disciplinables se encuentren directamente involucrados en casos que pongan en duda su probidad e integridad respecto de situaciones que nacional e internacionalmente se han definido como de corrupción”⁹.

De lo anterior, en principio, se infiere que en efecto no la Procuraduría General de la Nación, en tanto ente de naturaleza administrativa y no judicial, no estaría facultada para destituir e inhabilitar a quienes hubiesen sido elegidos para cargos de elección popular.

⁶ “Artículo 23. Derechos Políticos [...] 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de noviembre de 2017. Consejero Ponente: César Palomino Cortés. Radicación: 11001-03-25-000-2014-00360-00 (1131-2014).

⁸ Entendiendo por actos de corrupción, aquellos contemplados en el artículo VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de noviembre de 2017. Consejero Ponente: César Palomino Cortés. Radicación: 11001-03-25-000-2014-00360-00 (1131-2014).

P.S.

No obstante, en atención al control de convencionalidad realizado por el Consejo de Estado en el caso en comento, en la misma sentencia del 15 de noviembre de 2017, se exhortó al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que, en un plazo no superior a dos años, se implementaran las reformas a que hubiere lugar, tendientes a poner en plena vigencia los preceptos normativos del artículo 23 de la CADH en el ordenamiento jurídico interno, concluyendo que:

“Por los efectos inter partes del presente fallo, las condiciones de aplicabilidad del Sistema Interamericano de Derecho Humanos, en particular, de las recomendaciones de la Comisión Interamericana, la vigencia del régimen jurídico estatal, y mientras se adoptan los ajustes internos, la Procuraduría General de la Nación conserva la facultad para destituir e inhabilitar a servidores públicos de elección popular en los términos de esta providencia”¹⁰ (subrayado fuera de texto).

En el mismo sentido, en sentencia del 23 de agosto de 2018¹¹, al analizarse la competencia de la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias que comporten restricciones a los derechos políticos de servidores públicos de elección popular, el Consejo de Estado señaló que:

“[...] lo cierto del caso es que hoy en día, en punto a definir la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular, este órgano de control no ha visto modificadas las atribuciones que le asisten en la materia.

Por el contrario, a raíz de los mencionados efectos y del plazo concedido, el Consejo de Estado concluyó que, mientras se adoptan los ajustes en el ordenamiento interno, la competencia de la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar servidores públicos de elección popular, se mantiene incólume”¹² (subrayado fuera de texto).

Así las cosas, no es viable afirmar en sede de cautela que la entidad que profirió los actos que se demandan, no era la competente para sancionar disciplinariamente al señor Carlos Carreño Pedraza, electo popularmente como Concejal de Villavicencio para el periodo 2016-2019; por lo tanto, no es dable establecer la existencia de una violación a las normas superiores invocadas por el demandante como sustento de la medida cautelar.

De manera que, se negará la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos de los fallos disciplinarios acusados, toda vez que no se encuentran reunidos los requisitos de procedencia para el decreto de la medida cautelar.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 23 de agosto de 2018. Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Radicación: 11001-03-25-000-2012-00276-00 (1016-12).

¹² *Ibidem.*

P.S.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar solicitada por la parte demandante en el presente asunto, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Ejecutoriada la presente providencia, continúese con el trámite del proceso.

Notifíquese y Cúmplase



NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada