



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, trece (13) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

RADICACIÓN: 50 001 23 33 000 2020 00990 00
M. DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: GONZALO BERMÚDEZ MELÉNDEZ
DEMANDADO: NACIÓN-PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Cumplido el trámite previsto en el inciso primero y segundo del artículo 233 del CPACA, procede el despacho a resolver la solicitud de medida cautelar propuesta por la parte demandante.

I. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

El señor Gonzalo Bermúdez Meléndez, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda a fin de obtener la nulidad *i)* del fallo disciplinario de primera instancia proferido el 28 de marzo de 2017 mediante la cual fue sancionado con la destitución e inhabilidad especial por 12 años, y *ii)* el auto del 29 de enero de 2019 en el que se dispone confirmar la anterior decisión.

Como medida cautelar, solicitó la suspensión provisional de los actos administrativos acusados, por infracción a las normas en las que debía fundarse el proceso de responsabilidad disciplinaria, así como de los principios establecidos en los artículos 29 y 277 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 3 del C.P.A.C.A., los artículos 6,13,15,18 y 19 de la Ley 734 de 2002, los criterios de imputación y debida acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad disciplinaria señalados en los artículos 20, 43 y 47, y finalmente, de la necesidad de demostración conforme a la carga de la prueba según lo consagra los artículos 128 y 129 del Código Disciplinario.

Como restablecimiento del derecho, solicita el reintegro al cargo de carrera administrativa en la Agencia de Desarrollo Rural –ADR-, del que fue destituido con ocasión de los actos administrativos acusados, o a uno de igual o superior categoría, así como ordenar a la entidad demandada cancelar los registros de inhabilidades.

Asimismo, indicó que los fundamentos de la decisión de la Procuraduría General de la Nación, no se apoyaron en la demostración de la culpabilidad (dolo), sino en una imputación a título objetivo, cuya consideración obedeció por su cargo desempeñado,

esto es, ser el ordenador del gasto y haber firmado la Resolución No. 7164 del 04 de diciembre de 2015 en calidad de Gerente Encargado de Incoder en Liquidación.

En esta misma línea, respecto a los perjuicios con ocasión de los actos administrativos, sostiene que de no decretar esta medida de suspensión provisional se genera, por un lado, un perjuicio irremediable por una decisión administrativa arbitraria, sin mediar la decisión judicial que haga control de legalidad a tal decisión, quedando inhabilitado indefinidamente en sus derechos políticos para desempeñarse en cargos de carrera administrativa, la cual ha ejercido por más de 20 años y, por otro, quedaría sujeto a padecer la pérdida de sus derechos laborales y de seguridad social, no poder contratar con el Estado, ni ocupar cargos públicos o privados donde normalmente solicitan antecedentes disciplinarios.

Sumado a lo anterior, también sostuvo que de no decretarse esta medida de suspensión provisional de los actos acusados, los efectos de la decisión judicial serán nugatorios o risibles frente a la expectativa de justicia, y por tanto, los daños o perjuicios ocasionados de la sanción e inhabilitación general, estarían consumados y en condición irreparable o irremediable para ese momento.

II. OPOSICIÓN DEL DEMANDADO

La Procuraduría General de la Nación, mediante apoderado, y dentro de la oportunidad dispuesta para ello¹, se manifestó frente a la solicitud de medida cautelar invocada por el demandante, oponiéndose a la imposición de la misma, refiriendo que una vez confrontados los fallos de primera y segunda instancia con las normas invocadas, los mismos no resultan *prima facie* violatorios de aquellas.

En tal sentido, esgrimió por un lado que, el fallo disciplinario atacado en punto a la culpabilidad del disciplinado se fundó en consideraciones jurídicas idóneas y en valoración razonable del acervo probatorio a la luz de la sana crítica, sosteniendo con probable grado de acierto que la sanción obedeció a criterios de responsabilidad objetiva, y; por otro, sostiene que los supuestos perjuicios sufridos alegados por el demandante en este momento procesal, corresponde única y puntualmente a las consecuencias legales derivadas de las sanciones disciplinarias emitidas por causa y con ocasión de la Ley 734 de 2002.

Asimismo, destaca que al señor Bermúdez Meléndez se le atribuyó dolo en su actuar no solo por su condición de ordenador del gasto, sino por su calidad de representante de la entidad estatal, por lo que no podía limitarse a suscribir el acto

¹ Ver documento 06AGREGARMEMORIAL.PDF, registrada en la fecha y hora 3/05/2021 5:09:13 P.M., consultable en el aplicativo Tyba.
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/Ciudadanos/frmConsultaProceso.aspx>

administrativo sin atender a la etapa previa para soportar la adjudicación realizada, máxime cuando su deber funcional devenía en la minuciosa verificación del cumplimiento de los requisitos para el acceso del campesinado de la región a los recursos destinados y así evitar que terminaran en ciudadanos que no cumplieran tal condición.

En este orden de ideas, también resalta que el artículo 6 superior dispone que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y la Ley, por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, siendo así que la actuación del disciplinado resultó dolosa en la medida en que la selección de beneficiarios sin derecho constituyó la falsedad reprochada y sancionada a título de dolo puesto que el demandante conocía que aquellos no eran campesinos y aun así los benefició, por lo que con base en la amplia apreciación de la prueba, se vertió el fallo disciplinario de primera instancia.

Ahora, respecto de los perjuicios causados resaltó que las consecuencias de las sanciones disciplinarias *per se* no son reprochables por el solo hecho de que afecten la esfera personal y patrimonial del disciplinado, puesto que aquellas son el resultado propio de la función correctiva estatal cuando los servidores públicos contrarían su deber funcional por acción u omisión.

Por último, adujo la falta de consideraciones puntuales y diferentes dentro de la solicitud de la medida cautelar a las normas esgrimidas como violadas en el líbello introductorio, las cuales son objeto de pleito dentro del presente medio de control, por lo que en el actual estado procesal no resulta procedente acceder a la mentada solicitud al no asomarse disconformidad comparativa entre los actos acusados y las normas superiores respectivas.

III. CONSIDERACIONES

Según lo previsto en los artículos 229 y 230 del CPACA, las medidas cautelares podrán ser solicitadas en cualquier proceso declarativo que se adelante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las cuales serán: preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y, deberán tener relación directa con las pretensiones de la demanda. Asimismo, señala que podrán ser decretadas las siguientes:

- "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”.*

Así mismo, en los casos en que se solicite la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, deberá verificarse para su procedencia, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero del artículo 231 ibídem, el cual dispone lo siguiente:

*“...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...**”*

Sobre este punto, es importante traer a colación lo expresado por el Consejo de Estado², así:

“En opinión de la Sala, el artículo 231 de la ley 1437 de 2011 incorpora límites a la facultad para dictar medidas cautelares que están determinados: i) por la invocación de las normas que se consideran violadas, bien en la demanda o bien en el escrito separado contentivo de la solicitud, y su confrontación con el acto acusado y ii) por el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

En relación con la primera limitante, esto es, con la invocación de las normas que se consideran violadas, la prosperidad de la medida cautelar de suspensión provisional no está sujeta en la ley 1437 de 2011 a que la contradicción con las disposiciones invocadas como infringidas sea ostensible o manifiesta, como exigía el C.C.A., sino a que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, teniendo en cuenta que las referencias conceptuales y argumentativas que se esgrimen en la solicitud de suspensión constituyen el marco sobre el que debe resolverse dicho asunto.

(...) La segunda limitante está dada por el hecho de que el juez debe decidir con fundamento en las pruebas que hayan sido aportadas con la solicitud de medidas cautelares, de modo que, en consonancia con lo dicho renglones atrás, no puede recurrir el juez a medios de prueba diferentes a aquellos que, en criterio del demandante, son los necesarios para darle sustento a los planteamientos esgrimidos en la solicitud de la medida cautelar”.

Así pues, el Consejo de Estado³ ha sido enfático en señalar que en vigencia del Código Contencioso Administrativo la suspensión provisional de actos administrativos solo podía examinarse a la luz de las disposiciones cuya violación se invocara dentro de la petición de la medida cautelar, sin embargo, con el CPACA el juez tiene un campo de análisis más amplio, puesto que analiza la normatividad infringida invocada tanto en la demanda como en el escrito separado contentivo de la solicitud, sin que dicha posibilidad limite o afecte los derechos de defensa y contradicción de la parte contraria, dado que las conoce de antemano.

Ahora bien, en el sub examine, la parte demandante solicita la suspensión i) del fallo disciplinario de primera instancia proferido el 28 de marzo de 2017 mediante la cual fue sancionado con la destitución e inhabilidad especial por 12 años y ii) el auto del 29 de enero de 2019 en el que se dispone confirmar la anterior decisión; toda vez que los mismos se profirieron con infracción a las normas en las que debía fundarse el proceso de responsabilidad disciplinaria, así como de los principios establecidos en los

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA, Bogotá, D.C., doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00101-00 (51754)A

³ Ibídem.

artículos 29 y 277 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 3 del C.P.A.C.A., los artículos 6,13,15,18 y 19 de la Ley 734 de 2002, los criterios de imputación y debida acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad disciplinaria señalados en los artículos 20, 43 y 47, y finalmente, de la necesidad de demostración conforme a la carga de la prueba según lo consagra los artículos 128 y 129 del Código Disciplinario.

Aunado a ello, y como restablecimiento del derecho, solicita el reintegro al cargo que venía ocupando, del que fue destituido o a uno de igual o superior categoría.

Analizada la solicitud, considera el despacho que no es procedente suspender los actos administrativos acusados, toda vez que la vulneración deprecada no surge del análisis de los mismos y su confrontación con las normas invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, como lo establece el artículo 231 del C.P.A.C.A., toda vez que, como se mencionó en un principio, para el decreto de la misma debe demostrarse tanto la violación del acto demandado visible por la confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, como la existencia de perjuicios cuando adicionalmente se pretende el restablecimiento del derecho, probando éstos últimos al menos sumariamente.

Pues bien, pese a que en el presente asunto se enlistó la causación de perjuicios irremediables como i) la inhabilidad indefinida de sus derechos políticos para desempeñarse en cargos de carrera administrativa por una decisión administrativa arbitraria, sin mediar la decisión judicial que haga control de legalidad a tal decisión, ii) la pérdida de derechos laborales y a la seguridad social por la imposibilidad de ocupar algún cargo en la función pública o en el sector privado con posterioridad y iii) los posibles efectos nugatorios de la decisión judicial; la parte actora incumplió con la carga procesal impuesta por la ley, es decir, probar siquiera sumariamente la causación de perjuicios, requisito reiterado igualmente por el Consejo de Estado⁴.

Nótese que el peticionario de la medida cautelar, en punto concreto de este requisito no allegó prueba de los cargos de carrera a los que pudo haber accedido y no pudo, debido a la expedición de los actos demandados, ni tampoco de las licitaciones o procesos de selección de contratistas en los que participó y no accedió al respectivo contrato estatal debido a las sanciones aquí demandadas, ni tampoco la exigencia concreta en algún empleo privado al que pudiese haberse presentado.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández, Bogotá, D.C., 10 de octubre de 2018. Radicación número: 17001-23-33-000-2015-00170-01(3533-15) "Del texto transcrito, se extrae entonces que, tratándose de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, el solicitante tendrá la carga procesal de sustentar razonadamente en qué consiste la violación de las normas superiores que genera o generó el acto acusado, para que sea a partir de esa sustentación, en conjunto con el análisis de las pruebas allegadas con la respectiva solicitud (si es del caso), que el operador judicial realice la valoración inicial (o primigenia) de legalidad del acto y determine si existe mérito o no para el decreto de dicha cautela. Aunado a ello, la norma igualmente señala que en los eventos en los que se pretenda el restablecimiento de derechos y/o la indemnización de perjuicios, quien pretende la cautela deberá probar la existencia de los mismos, siquiera de forma sumaria".

Corolario de lo expuesto, respecto a las decisiones administrativas emanadas de autoridades administrativas, resulta imperioso traer a colación lo que ha manifestado el Honorable Consejo de Estado, así:

*"(...) es claro que las autoridades disciplinarias entre ellas el Procurador General de la Nación de conformidad con los artículos 93 de la Constitución Política y 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos son competentes para imponer a los servidores públicos sanciones disciplinarias que impliquen restricción del derecho al acceso a cargos y funciones públicas tales como la destitución e inhabilidad general"
⁵(Subraya intencional)*

Asimismo, la Corte Constitucional ha expuesto que la inhabilidad corresponde a la consecuencia establecida por el legislador como pasa a citarse:

***"La inhabilidad-sanción** corresponde a la consecuencia establecida por el legislador en los casos en que la persona resulta condenada en procesos de responsabilidad política, penal, disciplinaria, contravencional o correccional, es decir, cuando el Estado ha ejercido respecto de ella el ius puniendi en cualquiera de sus formas. En este caso, a la sanción principal (pérdida de investidura, prisión, destitución, arresto o multa, por citar algunos ejemplos), le sobreviene la inhabilidad que el legislador haya previsto (inelegibilidad permanente, prohibición para ejercer una profesión, inhabilidad para ocupar cargos públicos, por ejemplo), siendo la sanción y la inhabilidad consecuencias directas de una conducta socialmente reprochable y jurídicamente punible."⁶*

De ahí que, sus efectos jurídicos legalmente persistan plenamente hasta tanto, por vía jurisdiccional el juez decreta una medida provisional, siempre y cuando se reúnan todos los requisitos para ello, lo que no ocurre en este caso particular; o, realice el análisis de fondo para proferir sentencia.

De otro lado, se reitera que si bien es cierto la parte demandante adujo que no podrá contratar con el Estado o el sector privado, hasta que se defina la legalidad de los mentados actos administrativos, no se demostró cuáles son las oportunidades que se le han cercenado en este último por dicha inhabilidad, así como tampoco, probó siquiera sumariamente que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia será nugatoria; por tanto, se negará la medida cautelar solicitada por la parte demandante, sin perjuicio de lo anterior, se tiene que la situación alegada en todo caso se definirá al momento de dictar la decisión que resuelva la controversia planteada, en la que se determinará si los actos demandados se encuentran viciados o no de nulidad.

En mérito de lo expuesto, el despacho 005 del Tribunal Administrativo del Meta,

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección "B". Sentencia Del 6 de Octubre De 2016. CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad 11001-03-25-000-2012-00681-00 (2362-2012).

⁶ Sentencia C-1016/12

RESUELVE:

PRIMERO: **NEGAR** la medida cautelar solicitada por la parte demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Se reconoce personería al doctor CARLOS FELIPE MANUEL REMOLINA BOTÍA, como apoderado de la PROCURARÍA GENERAL DE LA NACIÓN, en la forma y términos del poder conferido⁷.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, regrese al despacho para continuar el trámite que corresponde.

NOTIFÍQUESE,

Firmado Por:

**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PEREZ
MAGISTRADO
MAGISTRADO - TRIBUNAL 005 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE
VILLAVICENCIO-META**

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:

67b11157bbb57a14475371380242ff2eafbecda399e2893512a9c3c30304d053

Documento generado en 13/05/2021 08:39:07 AM

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

⁷ Pág.6. Ver documento 06AGREGARMEMORIAL.PDF, registrada en la fecha y hora 3/05/2021 5:09:13 P.M., consultable en el aplicativo Tyba.