



JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ
-SECCIÓN SEGUNDA-

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Demandante: Luis David Quiroga Hoyos

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional

Expediente: No. 11001-3335-014-2018-00377-00

DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

Se encuentra al despacho el proceso del epígrafe, instaurado por el señor **Luis David Quiroga Hoyos** contra la **Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional**, vencido el término de traslado de la medida cautelar de suspensión provisional de que trata el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, para decidir lo que en derecho corresponda, con fundamento en los siguientes,

ANTECEDENTES.

1. LA DEMANDA.

1.1. Las pretensiones de la demanda, en resumen, son las siguientes:

1.1.1. Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la providencia de primera instancia calendada del 23 de febrero de 2018, mediante la cual el señor Subdirector de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander" impuso sanción disciplinaria de expulsión del señor Cadete Luis David Quiroga Hoyos.

1.1.2. Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la providencia de segunda instancia adiada 14 de marzo de 2018, proferida por el señor Brigadier General Norberto Mujica Jaime, Director de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", mediante la cual confirmó la decisión de primera instancia.

1.1.3. En consecuencia de las citadas declaratorias y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a las entidades demandadas el reintegro del demandante, la cancelación de salarios, prestaciones, primas, bonificaciones, vacaciones y demás emolumentos de percibir, así como el reconocimiento y pago de los daños inmateriales causados.

1.2. Los **hechos** expuestos por la parte demandante, en resumen, son los que a continuación se exponen:

1.2.1. El demandante ingresó a la Policía Nacional el 13 de enero de 2016 como estudiante (cadete) de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", siendo parte de la compañía Carlos Holguín Mallarino, hasta el día 14 de marzo de 2018 cuando a través de acto administrativo se decidió su expulsión de la institución castrense.

1.2.2. Para el día 08 de noviembre de 2017 mediante comunicación oficial suscrita por el señor William Segundo Virguez docente de "Gestión Territorial y Local de Seguridad", informa sobre la situación presentada con el demandante quien fue objeto de llamado de atención por parte del docente, por presuntamente revisar apuntes de una hoja que guardaba dentro de su morral mientras desarrollaba evaluación escrita.

1.2.3. Por estos hechos, la Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", inició la indagación preliminar con radicación P-ECSAN-2017-085 practicando pruebas documentales y testimoniales, entre estas la de la señora Teniente Johana Esperanza Amaya Cabrera y la del señor William Segundo Virguez Gómez.

1.2.4. Mediante lauto interlocutorio del 26 de enero de 2018 el Subdirector de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander" en uso de sus facultades citó a audiencia y formuló cargos al demandante.

1.1.4. El 23 de febrero de 2018 mediante acta número 4 en audiencia pública se adopta decisión de primera instancia proferida por el Subdirector de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander" la cual impuso sanción disciplinaria de expulsión al señor Cadete Luis David Quiroga Hoyos.

1.1.5. Mediante decisión de segunda de instancia calendada del 14 de marzo de 2018 se confirmó en su integridad la decisión de primera instancia.

2. ACTUACIONES PROCESALES.

2.1. Inicialmente la demanda fue radicada ante los Juzgados Administrativos de Ibagué, sin embargo por medio de auto del 11 de septiembre de 2018¹ expedido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Ibagué se ordenó la remisión del expediente al Circuito Judicial de Bogotá en razón de la competencia territorial.

¹ Cuaderno principal, Folio 81

2.2. Una vez asignado el proceso por reparto a este despacho, por medio del auto del 30 de noviembre de 2018² se ordenó inadmitir la demanda con el fin de que se realizara el razonamiento razonado de la cuantía en los términos allí señalados.

2.3. Presentada la subsanación de la demanda y de conformidad con lo allí contenido, el despacho por medio de auto del 25 de enero de 2019³ ordenó la admisión del medio de control.

2.4. Una vez admitida la demanda, por medio de proveído del 25 de enero de 2019⁴ se ordenó correr traslado de la medida cautelar solicitada por la parte demandante a la entidad demandada. La Policía Nacional no presentó pronunciamiento alguno.

3. DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA.

En escrito de demanda, replicado dentro del cuaderno de medidas cautelares (fols.02 a 05), el apoderado judicial del demandante, presentó solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los actos demandados (i) ACTA No.4 QUE TRATA LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA DISCIPLINARIA EN EL PROCESO No. ECSAN-2017-085 ADELANTADO CONTRA EL CADETE LUIS DAVID QUIROGA HOYOS IDENTIFICADO CON LA CÉDULA DE CIUDADANÍA 1'054.566.837 DE LA DORADA – CALDAS, INTEGRANTE DE LA COMPAÑÍA CARLOS HOLGUÍN MALLARINO, PARA PROFERIR FALLO DE PRIMERA INSTANCIA⁵ y (ii) ACTA DE AUDIENCIA DISCIPLINARIA ECSAN-2017-085 de la Dirección de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander".

Mencionó y argumentó el abogado del demandante en su solicitud lo siguiente:

"En virtud del Artículo 231 del CPACA, se solicita al Señor Juez, se sirva estudiar la posibilidad de decretar la suspensión provisional de los actos acusados, considerando que dichas resoluciones desconocen abiertamente el precedente jurisprudencial desarrollado por el H. Consejo de Estado, en torno a la sana crítica o persuasión que obliga al juzgador a establecer el valor de las pruebas con base en la lógica, la ciencia y la experiencia; valoración probatoria que debe realizar el fallador para adquirir el grado de certeza suficiente en materia disciplinaria para entrar a emitir un fallo sancionatorio.

(...)

Así pues, le correspondería al fallador de primer y segundo grado además de realizar una investigación integral, hacer uso de los criterios de la sana

² Cuaderno principal. Folio 91

³ Cuaderno principal. Folio 95

⁴ Cuaderno Medidas Cautelares. Folio 36

⁵ Cuaderno principal. Folios 16 a 29

crítica para valorar los medios de prueba con los pretendía establecer la existencia de unos hechos irregulares y la responsabilidad disciplinaria que le podría existir a LUIS DAVID QUIROGA; sin embargo, como es de bulto, la declaración de la señora Teniente y del Coronel docente de la asignatura, eran contradictorias, pero además la autoridad competente disciplinadora le dio un valor de prueba a la noticia disciplinaria y como si fuera poco, entre el que recaudó la hoja o documento del que según el informante mi representado se servía para hacer copia, y la autoridad de asuntos disciplinarios, se omitió el embalaje y debida custodia del mentado documento, de tal manera que la omisión lo afecta de nulidad, de tal manera que no obra prueba legal y oportuna para que se hubiera proferido decisión sancionatoria.

De esa manera, los actos administrativos de primera y segunda instancia, además de la Resolución que los ejecuta, no pueden mantenerse incólumes, habida cuenta que resultan contrarios al precedente jurisprudencial, sino también contrarian la Constitución en su Artículo 29.

(...)

De tal suerte, su Señoría que es posible analizar los actos demandados y confrontarlos con los medios de prueba que se allegaron al proceso disciplinario, donde podrá apreciarse claramente la indebida valoración probatoria.

Además de las mencionadas irregularidades, nótese su Señoría que en diligencia de declaración, la misma Teniente afirmó que desconocía el contenido de la hoja que entre otras se encontraba lejos del alcance de mi cliente, pues ésta no fue encontrada sobre la silla en la que presentaba la evaluación, sino que al interior del maletín; en igual sentir declaró el entonces alférez que el despacho utilizó como testigo pero que claramente señaló desconocer el contenido del mentado documento, generándose dudas razonables que no fueron derrumbadas y que debieron favorecer al actor, pero quebrantando la presunción de inocencia, fueron valoradas en contra de QUIROGA HOYOS."

CONSIDERACIONES.

1. De la suspensión provisional de actos administrativos

En relación con la procedencia de las medidas cautelares, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 señala:

"ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. *En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento. (...)"*

Por su parte el artículo 231 *ibidem*, señala los requisitos que deben cumplirse para ser decretadas, así:

"ARTÍCULO 231. 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".*

Del contenido de la norma en cita, puede observarse que para el específico caso, cuando se pretende la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se presente 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.

Aunado a lo anterior, cuando se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, la parte que solicita la cautela debe probar al menos sumariamente su existencia.

1.2 Jurisprudencialmente, en el marco de las anteriores normas, el Consejo de Estado ha definido las distintas clases de medidas cautelares, así:

"Avanzando en la tipología desarrollada por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se diferencia entre medidas cautelares preventivas, tendientes a operar como una suerte de acción impeditiva para que no se pueda consolidar una afectación a un derecho;

conservativas que buscan mantener o salvaguardar un statu quo ante; anticipativas, en donde se pretende satisfacer por adelantado la pretensión perseguida por el demandante, mediante una decisión que propiamente correspondería al fallo que ponga fin al proceso y que se justifica en tanto que de no adoptarse se incurriría en un perjuicio irremediable para el actor, y de suspensión que corresponde a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa. **Es preciso resaltar que el Código no establece un *numerus clausus* de medidas cautelares, por el contrario, se trata de un sistema innominado de medidas con el que se persigue adoptar unas decisiones inmediatas de cualquier tipo con el fin de responder a las necesidades que demande una situación específica**⁶. (Resalta el Despacho)

En relación con los requisitos y criterios para decretar las medidas cautelares, la misma Corporación, mediante auto de 13 de mayo de 2015 (Exp. 2015-00022), Consejero Ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, sostuvo:

*"Lo anterior quiere significar que el marco de **discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso** y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que en el escenario de las medidas cautelares, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad *stricto sensu*, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad".* Negrilla por el Juzgado.

2. Caso concreto.

En el presente asunto, el apoderado judicial del demandante solicita que se suspendan los efectos jurídicos del ACTA No.4 de audiencia disciplinaria en el proceso No. ECSAN-2017-085 adelantado contra el Cadete Luis David Quiroga Hoyos con cédula de ciudadanía No. 1'054.566.837 que contiene fallo de primera instancia el cual lo responsabilizó disciplinariamente al demandante al infringir el Manual Académico Para Estudiantes e impuso como correctivo su expulsión y (ii) Acta de Audiencia Disciplinaria ECSAN-2017-085 proferida por la Dirección de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander" en la cual se confirmó la decisión adoptada en primera instancia.

Así las cosas, de conformidad con la normatividad estudiada anteriormente, le corresponde al juzgado examinar a la luz de los requisitos legales si es proceente la suspensión provisional de los actos administrativos cuyos efectos jurídicos se

⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA, SUBSECCION C. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Sentencia de 13 de mayo de 2015. Rad.: 11001-03-26-000-2015-00022-00(53057).

piden que sean suspendidos, con base en los hechos y falencias en el estudio probatorio de las pruebas que desencadenaron en la expedición de los mismos. En ese orden de ideas se atiende a las circunstancias de hecho que hasta este momento se vislumbran en el proceso, se negará la cautela pretendida, por las siguientes razones:

No se evidencia documentación necesaria para verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 231 del CPACA, es decir, el solicitante no allegó con la petición de medida cautelar pruebas de las cuales el Despacho pueda estudiar y analizar la presunta violación de las normas superiores en que incurrió el acto demandado, ni comprobar situaciones generadoras de perjuicios materiales o inmateriales irremediables para el demandante.

Así pues, la suspensión provisional solicitada por el apoderado de la parte demandante, no reúne los requisitos exigidos en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que su argumentación sobre la suspensión provisional no permite evidenciar la infracción de las normas de orden constitucional y legal invocadas, no cumpliendo entonces con lo exigido por la norma antes mencionada, que habilite la improcedencia de la decisión de la administración, ya que del estudio detenido de la solicitud presentada no obra material que acredite violación de la norma o hechos que converjan en situaciones irremediables, haciendo imposible establecer provisionalmente el decreto de la suspensión de las decisiones de primera y segunda instancia que responsabilizaron disciplinariamente al demandante dentro de proceso adelantado por la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander.

En el caso que se examina, si bien es cierto la parte actora manifiesta que se incurrió en irregularidades probatorias en el desarrollo del proceso disciplinario, la sola afirmación no tiene contundencia para suspender los efectos de los actos demandados, ya que del análisis de la medida solicitada, no se evidencia prueba siquiera sumaria que corrobore su dicho y en principio se observa que tanto la decisión de primera instancia de 23 de febrero de 2018 como decisión de segunda instancia del 14 de marzo de 2018, gozan de presunción de legalidad, de acuerdo con el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 que dispone que los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo cual además será objeto de estudio en la sentencia que ponga fin al proceso.

Ahora, tal como lo ordena el artículo 231 del CPACA, cuando se trata de un medio de control como el propuesto de nulidad y restablecimiento del derecho, esto es, diferente a la de simple nulidad, se debe acompañar a la solicitud de suspensión provisional la prueba de perjuicios que recaen sobre el peticionario y en el presente caso no se hizo. Se reitera, no basta con afirmar que se causa tal perjuicio, debe

probarse, así sea sumariamente, y ello ocurre o puede ocurrir, aportando al proceso, junto con la solicitud de medida cautelar, la prueba idónea.

En este orden de ideas, no es posible en esta etapa prematura del proceso suspender los efectos jurídicos de los actos administrativos acusados, pues para el despacho no hay prueba alguna que dé certeza que el demandante tenga afectación a través de daños materiales o inmateriales, los cuales no fueron probados con la solicitud de medida cautelar.

De otra parte, la propia solicitud de suspensión provisional y los cargos de nulidad propuestos en la demanda —errores probatorios en la actuación disciplinaria y vulneración del derecho al debido proceso por valoración probatoria— permiten concluir que la discrepancia alegada entre los actos administrativos demandados, cuya suspensión se solicita, y las disposiciones que se invocan, no es ostensible, de suerte que permita decretar la medida provisional pedida; es decir que para establecer realmente la transgresión de la normatividad invocada será necesario analizar de las normas aplicables y valorar una a una las pruebas y circunstancias que engloban la materia de que se trata, es decir, debe resolverse el fondo de la controversia planteada con la demanda.

Determinar si la cuestión planteada tiene los alcances propios para transgredir las normas constitucionales y legales citadas en el petito, sólo será posible después de un análisis de los argumentos propuestos por las partes y de las pruebas que se logren recaudar, es decir, con todos los elementos de juicio que se recojan en el transcurso de proceso, en la oportunidad procesal correspondiente y mediante la providencia que le ponga fin.

Así las cosas, debe ser en el transcurso de proceso, en presencia de las partes y luego de haberse surtido el debate probatorio, que el juzgado adopte la decisión que ponga fin al asunto y en la cual se determine si es procedente declarar la nulidad de los actos administrativos demandados y acceder a las pretensiones de la demandada, o si por el contrario, no hay lugar a ello por las razones que llegue a exponer la entidad demandada en los actos enjuiciados.

Sin lugar a efectuar consideraciones adicionales, siendo las anteriores suficientes, no se decretará la medida cautelar deprecada, sobre la suspensión provisional del acto cuestionado.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce (14) Administrativo Oral de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL del (i) Acta No.4 de audiencia disciplinaria en el proceso No. ECSAN-2017-085 adelantado contra el

cadete Luis David Quiroga Hoyos integrante de la compañía Carlos Holguín Mallarino y contentiva de la decisión de primera instancia proferida por el Subdirector de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander" y (ii) Acta De Audiencia Disciplinaria ECSAN-2017-085 en segunda instancia proferida por el Director de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", en atención a los argumentos expuestos en la parte considerativa.

SEGUNDO: Vencido el término de traslado otorgado en el auto admisorio de la demanda calendado del 25 de enero de 2019, **INGRESAR** el expediente al despacho para lo que corresponda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


JAVIER LEONARDO ORJUELA ECHANDÍA
JUEZ

DHC



Andrés Leonardo
Pedraza Mora
Secretario