



ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – Contra decisiones adoptadas en el trámite de audiencias de verificación de cumplimiento de acción popular / DEFECTO PROCEDIMENTAL Y ORGÁNICO / EXCLUSIÓN DE ENTIDADES OBLIGADAS AL CUMPLIMIENTO DEL FALLO DE ACCIÓN POPULAR - Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Salud / EXTRALIMITACIÓN DE COMPETENCIAS – Al reevaluar la carga obligacional de las entidades encargadas de cumplir el fallo de la acción popular / COSA JUZGADA DE LA SENTENCIA DE ACCIÓN POPULAR – Se desconoció / REMODELACIÓN, RESTAURACIÓN Y CONSERVACIÓN DEL BIEN DE INTERÉS CULTURAL COMPLEJO HOSPITALARIO SAN JUAN DE DIOS Y EL INSTITUTO MATERNO INFANTIL – Sentencia de acción popular estableció las entidades competentes y sus responsabilidades / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO / VULNERACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

El Departamento y la Beneficencia de Cundinamarca y los coadyuvantes aseguran que las autoridades judiciales demandadas incurrieron en los defectos orgánico y procedimental en la medida en que se le impuso al Departamento y la Beneficencia de Cundinamarca una condena de \$32.590.683.491, a la Empresa de Renovación Urbana ERU de \$302.769.000.000 y al Ministerio de Cultura de \$302.769.000.000, para la recuperación, restauración y conservación del inmueble donde funciona el ancianato San Pedro Claver (i) ignorando lo dispuesto por los artículos 34 y 35 de la Ley 472 de 1998 que se refieren al contenido de la sentencia y a la cosa juzgada en las acciones populares (ii) omitiendo el tenor literal del artículo 2º de la Ley 735 de 2002 que impuso en cabeza del Gobierno Nacional la obligación de acometer las obras de remodelación, restauración y conservación de los monumentos nacionales mencionados (iii) desconociendo la sentencia proferida el 19 de junio de 2012, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C – Sala de Descongestión en el marco de la acción popular que condenó al Gobierno Nacional por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Educación Nacional a “... realizar las gestiones eficaces para obtener los recursos y apropiaciones para restaurar, recuperar, conservar y defender el patrimonio cultural de los monumentos nacionales Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil”. (...) considera la Sección Quinta que el juzgado acusado excedió su competencia para excluir, en el marco de una audiencia de verificación de cumplimiento a las entidades que conformaban la parte pasiva y condenada de la acción popular y desconoció los efectos de cosa juzgada de la sentencia de acción popular (...) cuestión que resulta lesiva de los derechos fundamentales de los hoy tutelantes, pues descartó como obligados del cumplimiento del fallo de acción popular al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Salud (...) Las razones por las cuales la providencia en cita comparte los defectos orgánico y procedimental y vulnera los derechos fundamentales de la parte actora de la tutela son los siguientes: (...) la cosa juzgada en materia de acciones populares no es absoluta. Sin embargo, la excepción a este principio aplica en casos excepcionales en los que como consecuencia de la existencia de nuevas pruebas y de carácter trascendental debe variar la decisión del juez popular. No obstante lo anterior, encuentra la Sección que en el caso bajo examen, las razones que llevaron al Juzgado Doce Administrativo de Bogotá a variar la carga obligacional de los integrantes de la parte pasiva de la acción popular no se refirieron a la obtención de nuevas pruebas sino a un nuevo análisis de las normas que contenían las funciones y responsabilidades de las entidades. En tal



sentido, encuentra la Sala que no resultaba aplicable la regla de derecho que de manera excepcional permite desconocer el principio de cosa juzgada en el marco del trámite de una acción popular (...) De esta manera, debe precisar la Sección que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C” en la sentencia de 19 de junio de 2012, confirmó la decisión proferida por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá en todo lo que se refirió a la responsabilidad de las entidades demandadas respecto de la afectación del derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural. Por ello, resulta indiscutible que en aplicación del fenómeno de cosa juzgada de la sentencia de acción popular las entidades consideradas como obligadas por el juez en el fallo debían ser aquellas frente a las que se impusieran cargas específicas y más detalladas a efectos de hacer cumplir la decisión de amparar el derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural en el marco de las audiencias de cumplimiento. (...) En tal sentido, resulta claro que los jueces que tramitan acciones para la garantía de los derechos e intereses colectivos conservan la competencia para hacer cumplir la sentencia (artículo 34 de la Ley 472 de 1998) y en ejercicio de sus facultades pueden adoptar determinaciones judiciales expeditas para hacer cumplir sus fallos. Sin embargo, so pretexto de esta finalidad no pueden desconocer el efecto de cosa juzgada de sus propias decisiones. (...) Además de lo anterior, se debe resaltar que la Ley 735 de 2002, en su artículo 2 (...) se desprende, tal como lo consideraron los jueces ordinarios en las sentencias de 9 de febrero de 2009 y de 19 de junio de 2002, que “El Gobierno Nacional por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación Nacional, acometerá las obras de remodelación, restauración y conservación del monumento nacional Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil”. (...) En vista de lo expuesto, a juicio de esta Sala la decisión adoptada por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá en el auto de 10 de agosto de 2018 desconoció las normas que regulan el trámite de la acción popular pues excedió la competencia que le otorga el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 y desconoció los efectos de cosa juzgada de la sentencia de acción popular previstos en el artículo 35 de la misma norma. Lo anterior, materializa los defectos procedimental y orgánico. Además, evidencia la afectación a los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los demás integrantes de la parte pasiva y condenada de la acción popular, pues como se expuso el Juez Doce Administrativo de Bogotá revaluó el análisis de la carga obligacional de las entidades demandadas hecho en la sentencia que resolvió la acción popular y desconoció lo dispuesto por la Ley 735 de 2002 junto con su interpretación constitucional. Lo anterior, no quiere decir que frente a las entidades que conformaban la parte pasiva de la acción popular y fueron condenadas, en la sentencia de 9 de febrero de 2009 proferida por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá y confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 19 de junio de 2012, el juez popular no pudiera determinar la prestación o indicar un monto específico a ser asignado a través de decisiones posteriores adoptadas en el trámite de verificación del cumplimiento de la acción popular con miras a la materialización del fallo que garantizó los derechos colectivos, solo que el juez desbordó sus competencias y desconoció los efectos de cosa juzgada de la sentencia al analizar nuevamente la carga obligacional que le asistía a cada condenada.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 34 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 35 / LEY 735 DE 2002 - ARTÍCULO 2



AUSENCIA DE DEFECTO SUSTANTIVO – Adecuada aplicación normativa / IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN – Contra los autos dictados durante el trámite de la Acción Popular

Defecto sustantivo Como sustento de este cargo el Ministerio de Cultura señaló que debido a que el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá mediante auto de 10 de agosto de 2018 “liquidó una condena” procedía el recurso de apelación en los términos del CPACA artículo 243 numeral 4 (...)el juez ad quem consideró que de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 472 de 1998 artículo 36 contra los autos proferidos en el trámite de acción popular es procedente solo el recurso de reposición en los términos del CGP, por ello, los recurso de apelación interpuestos por el Ministerio de Cultura y la Beneficencia de Cundinamarca no eran procedentes. Finalmente indicó que el recurso de reposición había sido resuelto. (...)En materia de acciones populares la Ley 472 de 1998 dispone en el artículo 36 que en contra los autos dictados en el trámite de la acción popular procede solo el recurso de reposición y, en el artículo 44 ejusdem se señala que en aquellos aspectos no regulados aplican las disposiciones del CCA hoy CPACA cuando el conocimiento del asunto corresponde a los jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (...) resulta claro que toda vez que la norma procesal de las acciones populares regula expresamente los recursos que proceden contra los autos dictados por el juez de la acción popular, no se requiere hacer una integración normativa o aplicar las disposiciones procesales del CPACA en materia de recursos (...) En conclusión encuentra la Sala que las decisiones del Juzgado Doce Administrativo de Bogotá y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de declarar improcedentes los recursos de apelación interpuestos por los demandados en el trámite la acción popular resulta ajustada a la normativa que regula esta acción constitucional, por lo cual se negará el cargo de defecto sustantivo

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 36

VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN – Incumplimiento de carga argumentativa

[E]ncuentra la Sección que a efectos del estudio de la violación directa de la Constitución no basta con señalar de manera genérica la transgresión de un derecho fundamental, sino que además el actor debe cumplir con una carga mínima de argumentación a efectos de indicar porqué se materializa el defecto o en qué se soportan los motivos de inconformidad. La Sala concluye que en el caso la parte actora no adujo las razones por las que las autoridades judiciales acusadas dejaron de observar una norma constitucional o aplicaron una disposición al margen de los principios constitucionales, cuestión que imposibilita el estudio del defecto por parte de la Sala pues de lo contrario se estaría realizando un estudio oficioso de una providencia judicial debidamente ejecutoriada, lo cual atentaría contra los postulados de cosa juzgada y autonomía judicial y así, en últimas se convertiría el mecanismo constitucional en una tercera instancia

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO





SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá, D.C., cuatro (04) de abril de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-15-000-2018-04326-00(AC)

Actor: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y OTRO

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B Y OTRO

TEMA: Tutela contra providencia judicial – Defectos orgánico y procedimental: competencia del juez de acción popular para hacer cumplir su fallo y la cosa juzgada respecto de las sentencias de acción popular – Defecto sustantivo: recursos procedentes en contra de los autos dictados en el marco del trámite judicial de la acción popular – Violación directa de la constitución: carga argumentativa mínima que hace procedente el estudio del defecto

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

Se pronuncia la Sala sobre la acción de tutela presentada por el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” y del Juzgado Doce Administrativo Oral de Bogotá.

1. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud

El Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca, con escrito radicado el 19 de noviembre de 2018 en la Secretaría General del Consejo de Estado¹ y actuando mediante sus apoderados judiciales, presentaron acción de tutela con el fin de que se amparen sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa.

Las mencionadas garantías las estimaron vulneradas con ocasión de la expedición de cuatro providencias proferidas por el Juzgado Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá, Sección Segunda y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” en el marco de la acción popular radicada con el número 11001-33-31-012-2007-00319, iniciada por la Fundación Cívica en contra del Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación y el Departamento Nacional de Planeación con el fin de que se protegiera el derecho

¹ Ver folios 1 a 38.



colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación² invocado como transgredido por la falta de protección, conservación y rehabilitación de los monumentos Nacionales Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil – HSJD e IMI-.

Las decisiones que se acusan como vulneradoras de los derechos fundamentales adoptadas por el Juzgado Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá, Sección Segunda son:

- El **auto de 10 de agosto de 2018** mediante el cual se “... establec[ieron] las obligaciones que le asisten a cada una de las entidades involucradas en la sentencia de 19 de junio de 2012 (...) en punto al cumplimiento de la recuperación, restauración y conservación del Bien de Interés Cultural – Complejo Hospitalario San Juan de Dios” y, se liquidó la condena impuesta en el marco de la acción popular radicado número 11001-33-31-012-2007-00319, interpuesta por la Fundación Cívica así:

“RESUELVE

TERCERO. ORDENAR al DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA que por intermedio de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, en cumplimiento de lo dispuesto en la ley y en la sentencia judicial 2017 – 00319 proferida por este Despacho ASIGNE LA SUMA DE \$ 32.590.685.491, para la recuperación, restauración y conservación del inmueble donde funciona el Ancianato San Pedro Claver, el cual hace parte del bien de interés cultural – Complejo Hospitalario San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Especial Manejo y Protección, cifra que deberá ser fraccionada durante los próximos cinco (5) años, y debidamente indexada año por año hasta la fecha en que sean entregados los recursos y cuyo primer pago deberá hacerse para la vigencia fiscal de 2019”.

- El **auto de 21 de agosto de 2018** con el que se resolvió no reponer el auto de 10 de agosto de 2018 y declarar improcedente el recurso de apelación interpuesto por el Departamento, la Beneficencia de Cundinamarca y el Ministerio de Cultura, en contra el mismo proveído.
- El **auto de 6 de septiembre de 2018** por el cual se dispuso no reponer el auto de 21 de agosto del mismo año y se concedió en efecto devolutivo ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el recurso de queja presentado por el Ministerio de Cultura, el Departamento y la Beneficencia de Cundinamarca, en contra del auto en referencia.

Y el proveído proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” que se acusa como transgresor es:

² El derecho colectivo en mención está consagrado en el literal f) artículo 4° de la Ley 472 de 1998, así como los contenidos en los artículos 2º, 63, 70, 72 y 95 de la Constitución Política



- El auto de 29 de octubre de 2018, mediante el que se resolvió declarar “bien denegados” los recursos de apelación interpuestos por los apoderados judiciales del Ministerio de Cultura, el Departamento y la Beneficencia de Cundinamarca, en contra de la providencia proferida el 21 de agosto de 2018

1.2. Hechos

La solicitud de amparo se fundamentó en los siguientes hechos que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

- El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con sentencia de 8 de marzo de 2005, dictada dentro del proceso de simple nulidad radicado con el número 11001-03-24-000-2001-000145-01, decretó la nulidad de los Decretos 290 de 15 de febrero de 1979 “*Por el cual se suple la voluntad del fundador y se adoptan disposiciones en relación con la Fundación San Juan de Dios*”, 1374 de 8 de junio de 1979 “*Por la cual se adoptan los estatutos de la Fundación San Juan de Dios*” y 371 de 23 febrero de 1998 “*Por el cual se suple la voluntad del fundador y se reforman los estatutos de la Fundación San Juan de Dios*”, expedidos por el Gobierno Nacional, a través de los cuáles dio la naturaleza jurídica al Hospital San Juan de Dios (dentro de cuyo patrimonio estaba el Hospital Materno Infantil) de fundación de utilidad común bajo la denominación de Fundación San Juan de Dios.

En la mencionada sentencia se expuso que al Hospital San Juan de Dios no podía dársele el tratamiento de fundación por tratarse de una institución departamental, cuya naturaleza jurídica no podía ser modificada por el Gobierno Nacional y, en consecuencia, se inició la liquidación de los derechos de la fundación San Juan de Dios. Además, se aclaró que los inmuebles en los que operaban los establecimientos hospitalarios San Juan de Dios y Materno Infantil eran de propiedad de la Beneficencia de Cundinamarca.

- La Fundación Cívica interpuso el 1° de junio de 2007, acción popular en contra del Ministerio de Cultura, del Ministerio de Educación y del Departamento Nacional de Planeación con el fin de que se protegiera el derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación consagrado en el literal f) artículo 4° de la Ley 472 de 1998, así como los contenidos en los artículos 2°, 63, 70, 72 y 95 de la Constitución Política.

Como fundamento de la vulneración indicó que a pesar de que la Ley 735 de 2002³ declaró como monumentos nacionales al Hospital San Juan de Dios y

³ Mediante la Ley 735 de 2002, artículo 1° se declararon como monumentos Nacionales, el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, ubicados en la ciudad de Bogotá, D. C., en reconocimiento a los señalados servicios prestados al pueblo colombiano durante las distintas



al Instituto Materno Infantil, ninguna de las entidades demandadas había tomado medidas pertinentes para su protección, remodelación, restauración y conservación por lo que los inmuebles se encontraban muy deteriorados.

Asimismo señaló que no han cumplido con las políticas estatales establecidas en los artículos 4⁴ y 5⁵ de la Ley 397 de 1997 “*Por la cual se desarrollan los*

etapas de la historia de Colombia. Igualmente, se declaró Patrimonio Cultural de la Nación la Fundación San Juan de Dios y el Instituto Inmunológico Nacional, en consideración a su valiosa contribución a la protección de la salud del pueblo y a su extraordinario aporte científico.

⁴ Ley 397 de 1997 “**ARTICULO 4o. INTEGRACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1185 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.

a) *Objetivos de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación. La política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la Nación tendrá como objetivos principales la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.*

Para el logro de los objetivos de que trata el inciso anterior, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los planes de las comunidades, grupos sociales y poblacionales incorporados a estos, deberán estar armonizados en materia cultural con el Plan Decenal de Cultura y con el Plan Nacional de Desarrollo y asignarán los recursos para la salvaguardia, conservación, recuperación, protección, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural;

b) *Aplicación de la presente ley. Esta ley define un régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo para los bienes del patrimonio cultural de la Nación que sean declarados como bienes de interés cultural en el caso de bienes materiales y para las manifestaciones incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, conforme a los criterios de valoración y los requisitos que reglamente para todo el territorio nacional el Ministerio de Cultura.*

La declaratoria de un bien material como de interés cultural, o la inclusión de una manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial es el acto administrativo mediante el cual, previo cumplimiento del procedimiento previsto en esta ley, la autoridad nacional o las autoridades territoriales, indígenas o de los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes, según sus competencias, determinan que un bien o manifestación del patrimonio cultural de la Nación queda cobijado por el Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia previsto en la presente ley.

La declaratoria de interés cultural podrá recaer sobre un bien material en particular, o sobre una determinada colección o conjunto caso en el cual la declaratoria contendrá las medidas pertinentes para conservarlos como una unidad indivisible.

Se consideran como bienes de interés cultural de los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 y, en consecuencia, quedan sujetos al respectivo régimen de tales, los bienes materiales declarados como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones que, con anterioridad a la promulgación de esta ley, hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial.

Así mismo, se consideran como bienes de interés cultural del ámbito nacional los bienes del patrimonio arqueológico;

c) *Propiedad del Patrimonio Cultural de la Nación. Los bienes del patrimonio cultural de la Nación, así como los bienes de interés cultural pueden pertenecer, según el caso, a la Nación, a entidades públicas de cualquier orden o a personas naturales o jurídicas de derecho privado.*

Los bienes que conforman el patrimonio arqueológico pertenecen a la Nación y se rigen por las normas especiales sobre la materia.



artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias” para la protección, conservación y rehabilitación del Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil.

- El proceso fue radicado con el número 11001-33-31-012-2007-00319 y su conocimiento en primera instancia correspondió por reparto a Juzgado Doce Administrativo de Bogotá, Sección Segunda, autoridad judicial que mediante auto de 4 de junio de 2007⁶ admitió la demanda y ordenó notificar en calidad de demandados al Ministerio de Cultura, al Ministerio de Educación y al Departamento Nacional de Planeación.
- Con proveído de 19 de julio de 2007, el juzgado estimó “necesario integrar el contradictorio por la parte pasiva con la GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA, la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y el DISTRITO CAPITAL” por ser los posibles responsables de la vulneración del derecho colectivo invocado en la demanda.

Posteriormente, con auto de 10 de abril de 2008, se ordenó, entre otras, vincular a la Fundación San Juan de Dios y a la Liquidadora de la Fundación San Juan de Dios.

PARÁGRAFO. Se reconoce el derecho de las iglesias y confesiones religiosas de ser propietarias del patrimonio cultural que hayan creado, adquirido con sus recursos o que estén bajo su legítima posesión. Igualmente, se protegen la naturaleza y finalidad religiosa de dichos bienes, las cuales no podrán ser obstaculizadas ni impedidas por su valor cultural.

Al tenor del artículo 15 de la Ley 133 de 1994, el Estado a través del Ministerio de Cultura, celebrará con las correspondientes iglesias y confesiones religiosas, convenios para la protección de este patrimonio y para la efectiva aplicación del Régimen Especial de Protección cuando hubieran sido declarados como de interés cultural, incluyendo las restricciones a su enajenación y exportación y las medidas para su inventario, conservación, restauración, estudio y exposición.

⁵ Ley 397 de 1997 “**ARTICULO 5o. SISTEMA NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1185 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación está constituido por el conjunto de instancias públicas del nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre el patrimonio cultural de la Nación, por los bienes y manifestaciones del patrimonio cultural de la Nación, por los bienes de interés cultural y sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores, por las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, por el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, información, y por las competencias y obligaciones públicas y de los particulares, articulados entre sí, que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural de la Nación.

Son entidades públicas del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación, el Instituto Caro y Cuervo, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, los Consejos Departamentales y Distritales de Patrimonio Cultural y, en general, las entidades estatales que a nivel nacional y territorial desarrollen, financien, fomenten o ejecuten actividades referentes al patrimonio cultural de la Nación.

El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural estará coordinado por el Ministerio de Cultura, para lo cual fijará las políticas generales y dictará normas técnicas y administrativas, a las que deberán sujetarse las entidades y personas que integran dicho sistema.”

⁶ Folios 22 y 23 del cuaderno n° 1 del expediente de la acción popular.



- El Juzgado Doce Administrativo de Bogotá, Sección Segunda, con sentencia de 9 de febrero de 2009, amparó el derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación.

Al efecto, explicó que mediante la Ley 735 de 2002 se declararon como monumentos nacionales tanto al Hospital San Juan de Dios como al Instituto Materno Infantil y que esa misma norma – artículo 2º- creó la Junta de Conservación del Monumento Nacional, la cual se conformó efectivamente en observancia a la orden impartida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A” en la sentencia de acción de cumplimiento de 18 de diciembre de 2003⁷.

Luego hizo un recuento de las quince reuniones de la Junta de Conservación del Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil, del que concluyó que los esfuerzos realizados por ésta “...no han sido suficientes y eficaces para cumplir a cabalidad con la protección de este derecho colectivo” que está a su cargo por mandato del artículo 2º de la Ley 735 de 2002 y, agregó que, para cumplir con la conservación y mantenimiento de los monumentos era necesario obtener las apropiaciones presupuestales suficientes para cubrir los costos que genera la protección.

En consecuencia, delimitó la responsabilidad y las obligaciones de la parte pasiva de la acción en el siguiente en el sentido: (i) el **Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Cultura y de Educación Nacional** debía realizar las actuaciones tendientes a obtener los recursos y la disponibilidad presupuestal con el fin de cumplir con la protección efectiva del derecho colectivo mediante obras de remodelación, restauración y conservación; (ii) las entidades territoriales – **Gobernación de Cundinamarca y Distrito Capital de Bogotá** – estaban obligadas a proteger los monumentos nacionales porque el Gobernador y el Alcalde Mayor eran parte de la Junta de Conservación del Monumento Nacional y de conformidad con la Ley 397 de 1997 artículo 8º; (iii) los **integrantes de la Junta de Conservación del Monumento Nacional** debían ser diligentes en la participación activa de las reuniones programadas y el cumplimiento de los proyectos y programas acordados para recuperar y conservar el monumento y, controlar el deterioro en que se encuentra por falta de mantenimiento general y, (iv) la **Beneficencia de Cundinamarca**, como propietaria del inmueble, estaba obligada a realizar las reparaciones necesarias y las acciones pertinentes para su mantenimiento y conservación de conformidad con lo establecido por el Código Civil artículo 2350⁸.

⁷ Proceso radicado con el número 2003-02309.

⁸ Código Civil “ARTICULO 2350. RESPONSABILIDAD POR EDIFICIO EN RUINA. El dueño de un edificio es responsable de los daños que ocasione su ruina, acaecida por haber omitido las reparaciones necesarias, o por haber faltado de otra manera al cuidado de un buen padre de familia.

No habrá responsabilidad si la ruina acaeciére por caso fortuito, como avenida, rayo o terremoto.



La sentencia de 9 de febrero de 2009 en su parte resolutive indica textualmente lo siguiente:

“PRIMERO. DECLARAR no probadas las excepciones planteadas por las accionadas de acuerdo a lo expuesto en la parte considerativa de esta pro videncia.

SEGUNDO. AMPARAR el derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación en relación con el monumento nacional integrado por el Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, según lo indicado en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO. ORDENAR al GOBIERNO NACIONAL por intermedio del DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, MINISTERIO DE CULTURA Y MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, para que en cumplimiento a sus atribuciones legales, dentro del término de tres (3) meses, contados a partir del día siguiente a la ejecutoria de esta sentencia, realice las gestiones eficaces para obtener los recursos y apropiaciones para restaurar, recuperar, conservar y defender el patrimonio cultural de los monumentos nacionales Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.

CUARTO. ORDENAR al MINISTERIO DE CULTURA cite a reunión a la Junta de Conservación del monumento nacional Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, dentro de los quince días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, para dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 2 de la Ley 735 de 2002, de conformidad con lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO. ORDENAR a los integrantes de la Junta de Conservación del monumento nacional Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil asistan a las reuniones y cumplan con los planes y programas allí acordados.

SEXTO. ORDENAR al DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA y al DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ propendan por la conservación y cuidado de los monumentos nacionales Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil según la competencia asignada por la Constitución Política de Colombia y por la ley.

SÉPTIMO. ORDENAR a la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y a la FUNDACIÓN SAN JUAN DE DIOS - en liquidación- realicen el mantenimiento y reparaciones necesarias para la conservación del monumento nacional Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.

Si el edificio perteneciere a dos o más personas pro indiviso, se dividirá entre ellas la indemnización, a prorrata de sus cuotas de dominio”.





OCTAVO. ORDENAR que el comité que verificará el cumplimiento de esta sentencia está integrado por el Ministerio de Cultura, a través del Consejo de Monumentos Nacionales, el Secretario de Cultura del Departamento de Cundinamarca, el Gerente de Patrimonio y Renovación del Departamento de Planeación Distrital de Bogotá, o quien haga sus veces, el Personero Distrital de Bogotá y la Defensoría del Pueblo.

NOVENO. FIJAR como incentivo la suma correspondiente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes a cargo del Gobierno Nacional —Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Cultura y Ministerio de Educación Nacional, Departamento de Cundinamarca, Beneficencia de Cundinamarca, Distrito Capital de Bogotá y Fundación San Juan de Dios, en partes iguales y a favor de la accionante, Fundación Cívica...”

- La Beneficencia de Cundinamarca presentó solicitud de aclaración⁹ de la decisión de primera instancia con el fin de que se precisara que no podían imponérsele cargas a la Liquidadora de la Fundación San Juan de Dios por no tener derecho sobre los monumentos, toda vez que la propietaria de los mismos era la Beneficencia. No obstante lo anterior agregó que “... *la Beneficencia no ha podido ejercer sus derechos como propietaria de los centros hospitalarios declarados monumentos nacionales por la Ley 735 de 2002, en primer lugar porque sólo hasta el día 08 de marzo de 2005 se le atribuyó tal calidad como consecuencia de los efectos de la sentencia del Honorable Consejo de Estado y, en segundo lugar porque la Liquidadora de la Fundación San Juan de Dios ha abusado de sus derechos y atribuciones legales, impidiendo que la Beneficencia actúe en su calidad de señor y dueño de los inmuebles y por ende, que haya podido ejercer cualquier acción correctiva con el fin de evitar el deterioro de los mismos vulnerando el derecho colectivo aquí invocado y protegido”.*

Con auto de 26 de febrero de 2009,¹⁰ el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá, Sección Segunda negó la solicitud de aclaración, por considerar que la misma no versaba sobre frases o conceptos contenidos en la parte resolutive de la sentencia que ofrecieran verdaderos motivos de duda.

- La sentencia de primera instancia fue apelada por el Departamento Nacional de Planeación, la Fundación San Juan de Dios en Liquidación, el Departamento de Cundinamarca, el Distrito de Bogotá y la Beneficencia de Cundinamarca.

⁹ Folios 796 a 803 del cuaderno 3 del expediente de la acción popular.

¹⁰ Folios 805 a 806 del cuaderno 3 del expediente de la acción popular.



- El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C”¹¹ en Descongestión, con sentencia de 19 de junio de 2012¹², confirmó parcialmente el fallo de primera instancia y revocó únicamente el numeral noveno del mismo relativo al reconocimiento del incentivo a favor de la Fundación Cívica.

Como problemas jurídicos a resolver el juez *ad quem* definió los siguientes (i) cuál es la entidad en quién recae el deber de cuidado, vigilancia y protección de los monumentos nacionales – competencia; (ii) en cuál recae la vulneración del derecho invocado y (iii) si era procedente mantener el pago del incentivo.

En relación con los problemas jurídicos (i) y (ii) indicó que “... *se tendrían como responsables al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Cultura, al Ministerio de Educación Nacional, a la Gobernación de Cundinamarca y al Distrito Capital, en cabeza del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural de Bogotá, según lo establecido en la Ley 735 de 2002, la Ley 1185 de 2008 y el Decreto 301 de 2008. Así como a la fundación San Juan de Dios en Liquidación y a la Beneficencia de Cundinamarca, en calidad de propietarios del Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil*”.

Finalmente, expuso que en atención al criterio del Consejo de Estado, fijado en la sentencia de 24 de enero de 2011, según el cual el incentivo económico era una mera expectativa y este fue derogado por la Ley 1425 de 2010, debía negarse su reconocimiento.

- (i) El Juzgado Doce Administrativo, Sección Segunda realizó 7 audiencias de verificación de cumplimiento de fallo, con el fin de establecer si se materializaron las órdenes impartidas en la sentencia de 9 de febrero de 2009, modificada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C” en Descongestión con fallo de 19 de junio de 2012, en las siguiente fechas:

	FECHA	ACTA	CUADERNOS Y FOLIOS
1	Mayo 9 de 2015	001-15	Cuaderno 7 folio 2029
2	Julio 21 de 2015	002-15	Cuaderno 7 folios 2036 a 2038
3	Marzo 9 de 2016	095-16	Cuaderno 1 folios 2150 a 2162
4	Mayo 5 de 2016	157-16	Cuaderno 8 folio 2365
5	Marzo 8 de 2017	045-17	Cuaderno 8 folios 2579 a 2585
6	Febrero 21 de 2018	051-18	Cuaderno 9 folios 1529 a 1535
7	Mayo 30 de 2018	197-18	Cuaderno 10 folios 1686 a 1961

De lo ocurrido en estas audiencias deben destacarse los siguientes aspectos:

¹¹ La sentencia de segunda instancia fue proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C” en descongestión por disposición del Acuerdo No. PSAA11-9042 de 16 de diciembre de 2011 emitido por el Consejo Superior de la Judicatura.

¹² Folios 235 a 261 del cuaderno número 5 del expediente de la acción popular.



- En **audiencia de 9 de marzo de 2016** el Ministerio de Cultura y la Dirección de Patrimonio rindieron informes e indicaron que el 18 de diciembre de 2015, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural dio aval al documento técnico del Plan Especial de Manejo –PEMP- el cual debía ser aprobado mediante acto administrativo.
- En **audiencia de 5 de mayo de 2016** el Ministerio de Cultura allegó la Resolución 0955 de abril de 2016 “por [la] cual se aprueba el Plan Especial de Manejo del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil ubicado en la ciudad de Bogotá D.C. declarado Monumento Nacional, hoy, bien de interés cultural del ámbito nacional” y se informó que había sido designado como ente gestor a la Empresa de Renovación Urbana - ERU.
- En **audiencia de 8 de marzo de 2017** el juzgado expuso que resultaba necesario hacer un recuento de las obligaciones que le asiste a cada una de las entidades encargadas de la protección del bien cultural objeto de la litis. Al efecto, textualmente señaló lo siguiente:

*“El **Departamento Nacional de Planeación** de conformidad con sus funciones está en la obligación de incluir dentro del Plan Nacional de Desarrollo el proyecto de restauración y conservación del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, para lo cual debe coordinar con los prenombrados Ministerios, así como con la Junta de Conservación y el Ente - Gestor, la correcta formulación de planes y metodologías fijadas que permitan la priorización de los recursos a invertir en dicho proyecto.*

*Por su parte, los **Ministerios de Cultura, Salud y Educación** tienen la obligación de apropiar los recursos necesarios para dar cumplimiento al mandato contenido en la ley 735 de 2002, en aras de garantizar la remodelación, restauración y conservación del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, pues así lo señaló la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en providencia de 01 de julio de 2004 Corporación que luego de analizar las precisiones hechas por la Corte Constitucional en sentencia C-1250 de 2001, sobre las autorizaciones dadas por la ley 735 de 2002 (proyecto de ley en ese momento) a los citados Ministerios para destinar partidas presupuestales, concluyó lo siguiente:*

“(...)La obligación de acometer las obras de remodelación, restauración y conservación de los monumentos nacionales Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, establecida a cargo del Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Cultura y de Educación Nacional en el artículo 2° de



la ley 735 de 2002, se refiere a las edificaciones de los mismos y tales entidades, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, deben incluir en sus respectivos proyectos de presupuesto las partidas necesarias para cumplirla.

Estas entidades deben velar porque dichos inmuebles conserven la naturaleza de centros hospitalarios, la cual constituye su razón de ser.

La autorización dada por el artículo 4° de la ley 735 de 2002, a los Ministerios de Protección Social y de Educación Nacional de asignar en sus presupuestos anuales, las partidas necesarias para contratar con los hospitales universitarios, el primero, servicios para las personas no vinculadas a ninguno de los sistemas de salud, y el segundo, investigaciones en el área de salud, significa que tales Ministerios, dentro de la disponibilidad de recursos, deben incluir dichas partidas en sus respectivos proyectos de presupuesto." (Negrillas del Despacho)

Por su parte, la ERU en calidad de propietaria del bien de interés cultural objeto de la litis, de conformidad con el artículo 2° de la ley 763 de 2009, hace parte del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación cuya obligación es contribuir, entre otras cosas, a la protección, recuperación y conservación del patrimonio cultural.

En lo atinente al Distrito, se tiene que el artículo 3° de la ya citada ley 763 de 2009, ordenó a las entidades territoriales involucradas en la planificación y ejecución de acciones a favor del patrimonio cultural, de conformidad con la ley 397 de 1997 modificada por la ley 1185 de 2008, articular sus planes de desarrollo territoriales con el plan decenal de cultura (el cual en este momento no existe) y con el plan nacional de desarrollo, asignando recursos para la conservación, recuperación, protección y sostenibilidad del patrimonio cultural.

De otra parte, en relación con el Departamento de Cundinamarca, encuentra el Despacho que si bien, como lo ha manifestado la entidad en las contestaciones, se encuentra en la imposibilidad de asignar de manera directa recursos para el mantenimiento y conservación del Complejo Hospitalario San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, en sentir de esta juzgadora dicha asignación puede hacerse a través de la Beneficencia de Cundinamarca, la cual en virtud del contrato de comodato por CIEN AÑOS tiene a cargo la administración, conservación y cuidado. del edificio donde funciona el ancianato San Pedro Claver, esto en virtud del principio de solidaridad antes descrito, ya que el Departamento se está sirviendo



y se ha servido de dicho inmueble y de los servicios que ha prestado y está llamado a prestar, en virtud del mencionado contrato de comodato.

En ese orden de ideas, deberán llegar a acuerdos de participación proporcional en las inversiones que se deban hacer, en caso contrario el Despacho se verá en la obligación de imponer dichos porcentajes.

INCIDENTES DE DESACATO.

Frente a los incidentes de desacato en contra del Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca, dispuestos en la audiencia anterior. Lo primero que se debe precisar es que la finalidad del incidente de desacato es el cumplimiento de la orden impartida por el juez constitucional; en este sentido, se tiene que el mandato que dio origen al trámite incidental, fue el incumplimiento por parte del Departamento y de la Beneficencia de Cundinamarca en la asignación de recursos para efectuar las obras de primeros auxilios del Hospital San Juan de Dios.

*El **Departamento de Cundinamarca** allegó informe (fl. 1384 y s.) de las actuaciones adelantadas por la entidad respecto de la sentencia proferida en el proceso de la referencia, allí manifiesta que en razón a la expropiación efectuada en diciembre de 2015, dicho ente territorial perdió la competencia y la posibilidad legal de destinar recursos para el Complejo Hospitalario Juan de Dios, que no obstante ha participado de manera activa en el comité de verificación.*

En este sentido, no desconoce el Despacho que el manejo del presupuesto de cualquier entidad debe ajustarse a ley y por tanto se torna improcedente obligarla a efectuar erogaciones que el ordenamiento jurídico no le permite. Aunado a ello, del informe allegado por el Secretario del Comité Técnico de Verificación (fl. 1317), se establece que en efecto el Departamento a través del Instituto Departamental de Cultura y Recreación ha participado en la diferentes reuniones convocadas.

Así las cosas, se aceptan los argumentos presentados por el Departamento de Cundinamarca y en consecuencia, concluye esta juzgadora que el incidente de desacato se torna inocuo ante la imposibilidad legal de la entidad de cumplir la orden impartida de asignar recursos de manera directa para la conservación del citado complejo hospitalario, ya que no existía una obligación expresa y clara como la que en esta diligencia se impuso al Departamento.



No obstante, se deja a criterio de la Procuraduría iniciar las investigaciones disciplinarias a que haya lugar, por la omisión de los trabajos que debió ejecutar el Departamento con anterioridad a diciembre de 2015, cuando aún ostentaba el dominio del bien, habida cuenta que el trámite incidental analizado tenía como fin último la asignación de recursos para la conservación y la realización de obras de primeros auxilios, ordenadas en audiencia de 9 de marzo de 2016”.

El Departamento de Cundinamarca presentó solicitud de aclaración¹³ respecto de “...la solidaridad expresada por su Despacho para el cuidado y mantenimiento de la planta física que corresponde al ancianato entregado en comodato a la Beneficencia de Cundinamarca” operado por la Congregación Hermanas de los Pobres de San Pedro Claver. Agregó que al no ser propietaria del inmueble no podía invertir recursos en su mantenimiento, que en todo caso el contrato de comodato los obliga a “...mantener y cuidar la planta física del inmueble” y que no resultaba válido acudir a los argumentos expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia SU-484 de 2008 y darle efectos jurídicos en el presente asunto pues en aquél caso la Corte Constitucional protegió los derechos laborales de los ex trabajadores de la extinta fundación San Juan de Dios.

Con auto de 25 de abril de 2017¹⁴ el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá expuso que la solicitud de aclaración verdaderamente era un recurso por cuanto se cuestionaba el fondo de la decisión y, por ello, lo resolvió como recurso de reposición. En consecuencia, confirmó la totalidad de las decisiones impartidas dentro de la diligencia de verificación de fallo realizada el 8 de marzo de 2017 y concedió en efecto diferido recurso de apelación.

Como sustento de su decisión confirmatoria expresó que, aún cuando la titularidad del bien en cuestión pasó a manos del Distrito, el Departamento seguía obligado solidariamente a responder por la restauración del bien en razón a (a) el contrato de comodato (b) al principio de solidaridad a que hizo alusión a la Corte Constitucional en la sentencia SU-484 de 2008 con fundamento en el cual se condenó al Distrito aunque no tenía la titularidad del bien y, (c) a la sentencia de acción popular.

De otra parte, expuso que debido a que la medida adoptada era parte integral del fallo cuyo cumplimiento se verificaba, debía ser el superior jerárquico quien resolviera si el Departamento de Cundinamarca debía continuar vinculado al proceso en calidad de parte obligada frente a la

¹³ Folios 2586 y 2587 del cuaderno número 8 del expediente de la acción popular.

¹⁴ Folios 2611 a 2613 del cuaderno número 8 del expediente de la acción popular.



protección y conservación del complejo inmobiliario donde funcionaron el HSJD y el IMI y si para efectos de justificar la apropiación presupuestal se podía limitar su intervención a la recuperación del inmueble tomado en comodato por la Beneficencia de Cundinamarca, cuyo presupuesto hace parte integral del presupuesto del Departamento.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” con auto de 21 de junio de 2017¹⁵, rechazó por improcedente el recurso de apelación interpuesto en contra de las decisiones adoptadas en la audiencia de verificación de cumplimiento de 8 de marzo de 2017.

Al efecto, adujo que de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 472 de 1998 en el artículo 36 contra los autos proferidos en el trámite de acción popular es procedente solo el recurso de reposición en los términos del CGP y consideró que no debía impartírsele al *a quo* la orden de resolver el asunto bajo el trámite de recurso de reposición porque el juez ya se había pronunciado sobre el mismo en auto de 25 de abril de 2017.

- En audiencia de **30 de mayo de 2018** el juzgado resolvió “... *REQUERIR a la gerente del proyecto para que allegara todos los soportes que dan cuenta del presupuesto contenido en la propuesta de intervención a ejecutarse, esto es, para los edificios San Roque, Inmunológico, Resonancia Magnética, Convento y Capilla, también para suplir los requerimientos de redes hidro sanitarias y eléctricas, construcción de la cubierta del edificio Siberia e intervenciones mínimas de mantenimiento del Instituto Materno Infantil. Para ello se requieren las cotizaciones, estudios y los documentos técnicos del PEMP y donde está consagrado, todo esto con el propósito de avalar los mismos a fin de tener un control estricto de los recursos que se apropian*”

El 18 de julio de 2018¹⁶ la ERU en cumplimiento de la orden radicó un informe por medio del cual “... *presentó el análisis de tiempo y en recursos de las obras que se requieren para todo el complejo hospitalario*” en este informe se indicó que las intervenciones y actividades formuladas en el marco del PEMP para la intervención patrimonial demanda en total recursos por el orden de \$589 mil millones, incluyendo las intervenciones necesarias para rehabilitar, restaurar y conservar el conjunto de edificios, las intervenciones de saneamiento, el mejoramiento ambiental del predio y el mejoramiento del espacio de uso público. Y agregó que existen unos costos de \$139 mil millones para la construcción de nuevos desarrollos que consolidan

¹⁵ Folios 4 a 15 del cuaderno anexo 3 del expediente de la acción popular.

¹⁶ Folios 1799 a 1942 del cuaderno 10 del expediente de la acción popular.



la propuesta arquitectónica y urbana del complejo. Para un total de \$729.588 millones de pesos.

- Con **auto de 10 de agosto de 2018** el Juzgado “... establec[í]o] las obligaciones que le asisten a cada una de las entidades involucradas en la sentencia de 19 de junio de 2012 (...) en punto al cumplimiento de la recuperación, restauración y conservación del Bien de Interés Cultural – Complejo Hospitalario San Juan de Dios” y, liquidó la condena impuesta en el marco de la acción popular radicado número 11001-33-31-012-2007-00319.

Indicó que la decisión adoptada en la sentencia de 9 de febrero de 2009 y confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 19 de junio de 2012, había hecho tránsito a cosa juzgada, por lo que no podía ser modificada en su aspecto sustancial. Sin embargo, señaló que “... con el fin de materializar las órdenes impartidas y garantizar los derechos” debía “... modularse la orden del fallo para lograr un instrumento de coacción que obligue a las entidades condenadas a obedecerlo, pues a pesar de que el PEMP del BIC CHSJD e IMI está aprobado no ha sido posible comenzar su ejecución por falta de presupuesto”.

Expuesto lo anterior, realizó un recuento de las entidades condenadas y el sustento de su carga obligacional frente a la conservación del Monumento Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil. Así, respecto de cada una de las autoridades frente a las cuales se impusieron obligaciones en el fallo de 9 de febrero de 2009, señaló que:

- (i) El Departamento de Cundinamarca, la Beneficencia de Cundinamarca y la Fundación San Juan de Dios fueron condenadas en observancia a lo dispuesto por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 8 de marzo de 2005, dictada dentro del proceso de simple nulidad radicado con el número 11001-03-24-000-2001-000145-01, que regresó la propiedad de los inmuebles del complejo a las mencionadas entidades.

Agregó que, la Corte Constitucional en sentencia SU-484 de 2008 al analizar la responsabilidad de la entidades que debían asumir el pago de los conceptos por acreencias laborales de los ex trabajadores de la extinta Fundación San Juan de Dios concluyó que “... a la Nación representada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a Bogotá D.C. y a la Beneficencia en solidaridad con el Departamento de Cundinamarca” les correspondía concurrir al pago de los salarios y demás prestaciones dejadas de percibir por los ex trabajadores con sustento en el principio de solidaridad.



Asimismo, indicó que con posterioridad al fallo la Empresa de Renovación Urbana – ERU, en representación del Distrito Capital de Bogotá, a través de Resolución número 267 de 2015, ordenó la expropiación administrativa del complejo inmobiliario Hospital San Juan de Dios, acto que dio lugar a la venta del inmueble y la transferencia del dominio se consolidó con los registros de propiedad en el año 2017 (matrículas 50S-40727785 y 50S-40727786, HSJD e IMI respectivamente) en cabeza de la empresa distrital.

Finalmente, recordó que en audiencia de verificación de 8 de marzo de 2017 *“...consideró procedente realizar una sustitución procesal del Departamento y la Beneficencia de Cundinamarca por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano – ERU en su calidad de nueva propietaria, sin desligar a dichas entidades del sostenimiento económico del inmueble donde opera el Ancianato San Pedro Claver, toda vez que existe un contrato de comodato por cien años a cargo de la Beneficencia, lo que le impone la obligación como beneficiaria del bien, a participar de manera solidaria con la conservación del mismo, en consonancia con lo dispuesto por el artículo 8° de la Ley 397 de 1997, la ratio decidendi de la sentencia SU-484 de 2008 de la Corte Constitucional y la del fallo cuyo cumplimiento se persigue con esta providencia, pues allí se condenó al Distrito aún cuando no era propietario del bien”*.

- (ii) A los Ministerios de Educación y Salud en atención al marco funcional de las entidades *“... no les corresponde apropiarse recursos para llevar a cabo las obras de remodelación y rehabilitación del BIC HSJD, razón por la cual en audiencias recientes de verificación de cumplimiento (...) se solicitó a la ERU presentar propuestas concretas para su participación (...) Sin embargo, con fundamento en el fallo de la acción popular 2009-00043 proferido el 23 de diciembre de 2017, entiende [el] Despacho que el seguimiento de esta obligación quedó a cargo del Juzgado 41 Administrativo de Bogotá, que está obligado a verificar que efectivamente se celebren los contratos que permita al BIC HSJD atender 1) la educación universitaria con el fin de llevar a cabo prácticas de los estudiantes de las universidades públicas y privadas en el área de la salud y en el desarrollo de trabajos de investigación de este campo; 2) el desarrollo de programas de fomento de la salud y medicina preventiva; y 3) la prestación, con preferencia, de servicios médicos asistenciales a las personas carentes de recursos económicos en los distintos niveles de atención y estratificación.”*

Especificó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, al conocer de otra acción popular radicada con el número 11001-33-31-041-2009-00043, en sentencia de 23 de noviembre de 2017 estudió la responsabilidad de los Ministerios de



Educación, Salud y Cultura en relación con el cumplimiento de los deberes impuestos por la Ley 735 de 2002 para concluir que ellas debían emprender todas las acciones necesaria para que, en asocio con la ERU y la Secretaría Distrital de Salud, se ejecutara el PEMP bajo los lineamientos de la norma en comento.

Agregó que el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicios Civil en concepto de 1° de julio de 2004 expuso que *“La autorización dada por el artículo 4° de la ley 735 de 2002, a los Ministerios de Protección Social y de Educación Nacional de asignar en sus presupuestos anuales, las partidas necesarias para contratar con los hospitales universitarios, el primero, servicios para las personas no vinculadas a ninguno de los sistemas de salud, y el segundo, investigaciones en el área de salud, significa que tales Ministerios, dentro de la disponibilidad de recursos, deben incluir dichas partidas en sus respectivos proyectos de presupuesto”*.

- (iii) El Ministerio de Cultura estaba llamado a responder pues funcionalmente está encargado de la declaratoria, manejo y conservación de los monumentos declarados patrimonio cultural de la Nación y por ello debía apropiar los recursos necesarios dentro del presupuesto que anualmente le asigna el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- (iv) El Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con las normas que establecen sus funciones, debía cumplir con su obligación de articular con los sujetos obligados la ejecución del PEMP para la conservación del BIC HSJD, brindarles apoyo técnico y coordinar con el Ministerio de Hacienda las medidas necesarias que permitan garantizar los recursos para la financiación del proyecto.

De esta manera concluyó que *“... las entidades llamadas a responder a punto de la obtención de los recursos económicos necesarios para la conservación del Bien de Interés Cultural – Complejo Hospitalario San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil son el Distrito Capital de Bogotá por intermedio de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano, el Ministerio de Cultura y el Departamento de Cundinamarca a través de la Beneficencia de Cundinamarca, este último en punto a la recuperación del Ancianato San Pedro, bajo la coordinación del ente gestor”*.

Superado el anterior análisis, indico que el presupuesto calculado para ejecutar el PEMP era de 729.589 millones de pesos, valor del cual debía descontarse el costo de los nuevos desarrollos, por considerar que los recursos para sufragar estos *“... pueden provenir de distintas fuentes de financiación, tales como contratos de concesión, contratos de asociación público privados, contratos de comodato o de arrendamiento, entre otros, los cuales dependen de la gestión en ente gestor”*, para arribar a un valor de



\$638.128 millones de pesos, monto que debía distribuirse entre las entidades obligadas.

Por ello, condenó (i) a la Beneficencia a pagar \$32.590.684.491 por concepto del valor de la rehabilitación del edificio donde opera el Ancianato San Pedro Claver, suma que debe ser pagada en el término de 5 años. Al valor global de \$638.128 millones descontó lo que debía pagar la beneficencia quedando una cifra \$605.538 millones, la cual debía asumir 50% la ERU y 50% el Ministerio de Cultura, es decir (ii) 302.769 millones la ERU y (iii) 302.769 millones el Ministerio de Cultura.

Finalmente, la juez advirtió que la decisión no era susceptible del recurso de apelación por lo que, ante ausencia de medios de impugnación, los interesados podían acudir a la acción de tutela.

El auto de 10 de agosto de 2018 en su parte resolutive indica:

“PRIMERO. ORDENAR a la NACIÓN representada por el MINISTERIO DE CULTURA que en cumplimiento de lo dispuesto en la ley y en la sentencia judicial 2007-319 proferida por este Despacho, ASIGNE LA SUMA DE \$302.769.000.000, para la recuperación, restauración y conservación del Bien de Interés Cultural - Complejo Hospitalario San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Especial Manejo y Protección, cifra que deberá ser fraccionada durante veinte (20) años, y debidamente indexada año por año hasta la fecha en que sean entregados los recursos y cuyo primer pago deberá hacerse para la vigencia fiscal del 2019.

SEGUNDO. ORDENAR al DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ para que por intermedio de la EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO en cumplimiento de lo dispuesto en la ley y en la sentencia judicial 2007-319 proferida por este Despacho, ASIGNE LA SUMA DE \$302.769.000.000, para la recuperación, restauración y conservación del Bien de Interés Cultural -Complejo Hospitalario San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Especial Manejo y Protección, cifra que deberá ser fraccionada durante veinte (20) años, y debidamente indexada año por año hasta la fecha en que sean entregados los recursos y cuyo primer pago deberá hacerse para la vigencia fiscal del 2019.

TERCERO. ORDENAR al DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA para que por intermedio de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA en cumplimiento de lo dispuesto en la ley y en la sentencia judicial 2007-319 proferida por este Despacho, ASIGNE LA SUMA DE \$32.590.685.491, para la recuperación, restauración y conservación del inmueble donde funciona el Ancianato San Pedro Claver, el cual hace parte del Bien de Interés Cultural - Complejo Hospitalario San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Especial Manejo y Protección, cifra que deberá ser fraccionada durante los próximos cinco (5) años, y debidamente indexada año por año hasta la



fecha en que sean entregados los recursos y cuyo primer pago deberá hacerse para la vigencia fiscal del 2019.

CUARTO. INFORMAR al JUZGADO 41 ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ el contenido de la presente providencia”.

- En contra de la anterior decisión interpusieron recurso de reposición y, en subsidio, de apelación el Departamento, la Beneficencia de Cundinamarca y el Ministerio de Cultura únicamente de apelación.
- Con **auto de 21 de agosto de 2018** el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá, Sección Segunda resolvió no reponer la actuación recurrida y declarar improcedente el recurso de apelación interpuesto por el Departamento y la Beneficencia de Cundinamarca y el Ministerio de Cultura.

Señaló que en el auto de 10 de agosto de 2018 se tuvieron en cuenta todas las vicisitudes presentadas a efectos del cumplimiento de la sentencia de 19 de junio de 2012 y que estas siempre *“... redundaban sobre los mismos inconvenientes en cada sesión: la falta de recursos, la poca disposición de la entidades en apropiar las partidas presupuestales para realizar las obras de intervención, la delegación de responsabilidades y el agotamiento de las inversiones que realizó el Distrito Capital y con el cual el Hospital San Juan de Dios viene operando”.*

Agregó que han pasado más de 6 años desde que se dictó la sentencia que ordenó la rehabilitación, conservación y puesta en marcha del BIC CHSJD e IMI y que las órdenes impartidas en el auto censurado *“... no desbordan las ordenes impuestas por el legislador, pues se cuenta con un fallo judicial debidamente ejecutoriado, cuyo trámite posterior impartido no se desvía del objeto fijado en principio, el cual es la rehabilitación y puesta en marcha del Hospital San Juan de Dios bajo la égida del Plan Especial de Manejo y Protección”.*

Fue enfático en señalar que la decisión de *“... mantener incluido al Departamento de Cundinamarca en el proyecto de rehabilitación con ocasión al contrato de comodato por 100 años que existe por el uso del edificio donde funciona el Ancianato, ya había sido tomada y comunicada por el Despacho en audiencia de 8 de marzo de 2017 (fl. 1314 vto -1320) [y] contra ella se interpuso recurso de apelación que fue declarado improcedente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca...”.*

Finalmente, advirtió que *“... en contra de estas providencia no procede recurso de apelación, motivo por el cual y con el fin de evitar trámites*



dilatorios, en el auto que aquí se recurre se advirtió que en contra de él no procedía recurso, razón por la cual se denegarán”.

- En contra de la anterior providencia el Departamento y la Beneficencia de Cundinamarca interpusieron recurso de reposición y de queja contra de la decisión de declarar improcedente el recurso de apelación.
- En **auto de 6 de septiembre de 2018** el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá dispuso no reponer el auto de 21 de agosto del mismo año y concedió en efecto devolutivo ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el recurso de queja presentado por el Ministerio de Cultura, el Departamento y la Beneficencia de Cundinamarca en contra del auto en referencia.
- El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera Subsección “B” mediante **auto de 29 de octubre de 2018** resolvió declarar “*bien denegados*” los recursos de apelación interpuestos por los apoderados judiciales del Ministerio de Cultura, el Departamento y la Beneficencia de Cundinamarca, en contra de la providencia proferida el 21 de agosto de 2018

Consideró que de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 472 de 1998 artículo 36 contra los autos proferidos en el trámite de acción popular es procedente solo el recurso de reposición en los términos del CGP, por ello, los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio de Cultura y la Beneficencia de Cundinamarca no eran procedentes. Finalmente indicó que el recurso de reposición había sido resuelto.

Esta decisión fue notificada mediante estado de 7 de noviembre de 2018¹⁷.

1.3. Fundamentos de la acción

A juicio del Departamento y de la Beneficencia de Cundinamarca con las decisiones adoptadas por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá, mediante las providencias de 10 de agosto de 2018, 21 de agosto de 2018 y 6 de septiembre de 2018 y, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” con auto de 29 de octubre de 2018, se vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa.

En resumen, la inconformidad de la parte actora se centra en que a través del auto de 10 de agosto de 2018 se le impuso una condena de \$32.590.683.491 para la recuperación, restauración y conservación del inmueble donde funciona el

¹⁷ Información consultada en la página de consulta de proceso de la Rama Judicial <http://procesos.ramajudicial.gov.co/consultaprocesos/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=pMqCqjWYGcYHuhhKKRzqsSmz72k%3d>



ancianato San Pedro Claver (i) desconociendo el tenor literal del artículo 2º de la Ley 735 de 2002 e (ii) ignorando la fuerza de cosa juzgada de la sentencia proferida el 19 de junio de 2012, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C – Sala de Descongestión en el marco de la acción popular.

Antes de exponer los cargos específicos contra las providencias la parte actora hizo mención al trámite de expropiación administrativa que se materializó a través de la Resolución No. 267 de 2015 mediante la cual se ordenó la expropiación administrativa del lote de terreno conocido como “*Molino de la Hortúa*” o “*Molino de Tres Esquinas*” identificado con la matrícula inmobiliaria número 50S-379361 a favor de la Empresa de Renovación Urbana – ERU, e insistió en que desde aquél momento no es propietaria de los inmuebles que conforman el complejo del Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil.

De otra parte, hizo mención al proceso de liquidación del conjunto de derechos y obligaciones de la extinta Fundación San Juan de Dios e indicó que el mismo se rigió por lo dispuesto en el Decreto Ley 250 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006 y sus decretos reglamentarios. Y, señaló que en la sentencia SU-484 de 2008 la Corte Constitucional adoptó decisiones para proteger y salvaguardar el derecho al salario y a las prestaciones sociales de los ex trabajadores de la Fundación San Juan de Dios.

Finalmente, indicó que en la audiencia de 8 de marzo de 2017 el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá consideró que era inocuo iniciar un incidente de desacato en contra del Departamento de Cundinamarca en atención a su imposibilidad legal de asignar de manera directa para la conservación del complejo hospitalario.

Superado lo anterior, aseguró que el asunto se configuraron las siguientes causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial:

1.3.1. Defecto orgánico y procedimental absoluto toda vez que el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá desconoció el procedimiento contemplado en la Ley 472 de 1998 “... *ya que el cumplimiento de la sentencia debe versar exclusivamente sobre lo ordenado en la parte resolutive de la sentencia, [por ello] cualquier medida adoptaba por fuera de lo ordenado resulta en una actuación por fuera de las competencias y del mismo procedimiento establecido por la Ley*”.

Al efecto, citó los artículos 34 y 35 de la Ley 472 de 1998, para señalar que la sentencia de segunda instancia proferida en el marco de la acción popular radicada con el número 11001-33-31-012-2007-00319 hizo tránsito a cosa juzgada y por ello el juez popular de primera instancia únicamente puede tomar medidas orientadas a la ejecución de la sentencia, sin que para ello pueda imponer cargas o condenas que no están contenidas en la sentencia que resolvió la acción popular.



Además, señaló que el desacato previsto en el trámite de las acciones populares pretende que se verifique el cumplimiento de la decisión judicial y apliquen los remedios que sean necesarios para asegurar que las órdenes impartidas por el juez sean cabal y oportunamente satisfechas.

Agregó que la autoridad acusada de primera instancia “... *actuó por fuera de sus competencias al proferir una liquidación de la condena sin acatar el tenor literal de la Ley 735 de 27 de febrero de 2002, ni la decisión adoptada el 19 de junio de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección C...*”.

Indicó que (i) de acuerdo con lo expresamente previsto por el artículo 2º de la Ley 735 de 2002 “... *El Gobierno Nacional por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación Nacional, acometerá las obras de remodelación, restauración y conservación del monumento nacional Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil*”, por ello es a la mencionadas entidades a quienes corresponde ejecutar obras de remodelación, restauración o conservación y no al Departamento de Cundinamarca (ii) en la sentencia de 19 de junio de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C – Sala de Descongestión que confirmó parcialmente el fallo de primera instancia, al Departamento de Cundinamarca se le ordenó propender por la conservación y cuidado de los monumentos nacionales, según la competencia asignada por la Constitución Política y por la Ley y, a la Beneficencia de Cundinamarca realizar las reparaciones necesarias y las acciones pertinentes para su mantenimiento y conservación de conformidad con lo establecido por el Código Civil.

Concluyó que a pesar de lo anterior, el juzgado tomó una decisión “... *que va más allá de lo ordenado en la Ley y en el fallo de la acción popular debidamente ejecutoriada, presentándose una incongruencia con la decisión de base*” y atribuyéndose una competencia para liquidar una condena desconociendo lo resuelto por el superior jerárquico.

1.3.2. Defecto fáctico: La parte actora indicó que a pesar de que en el auto acusado el Juzgado reconoce que la sentencia que resolvió la acción popular hizo tránsito a cosa juzgada le impone obligaciones al Departamento y la Beneficencia que no están contenidas ni en la Ley ni en la sentencia.

Asimismo expuso que “... *si de lo que se trata es de propender por el mantenimiento del inmueble donde funciona el ancianato San Pedro Claver y donde se atienden aproximadamente 240 ancianos, ello obedece a un contrato de comodato celebrado el 5 de abril de 1986 por la Beneficencia con la otrora Fundación San Juan de Dios – Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, por un término de 99 años y el cual viene siendo administrado por la Comunidad Religiosa de Protección del Anciano Indigente – “Hermanitas de los*



Pobres de San Pedro Claver” en ejecución de los convenios de asociación permanentemente celebrados [que obligan a la comunidad religiosa] a mantener la planta física del ancianato (garantizar el debido cuidado y efectuar el mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones en las que se desarrolle el servicio ...)”.

De igual manera, indicó que desde que se dio la expropiación administrativa del complejo inmobiliario a favor de la ERU, no se ha presentado ninguna exigencia para la intervención de la planta física del ancianato, ya que la misma se encuentra en perfectas condiciones de mantenimiento por parte de la congregación religiosa que administra el ancianato.

Finalmente, señaló que la discrecionalidad con la que cuenta que el juez de la acción popular no puede llevarse al absurdo de permitirle adoptar cualquier medida que no tenga relación con el fallo ni con el derecho amparado “... con lo cual incurre en un defecto fáctico”.

1.3.3. Violación directa de la constitución debido a que la providencia acusada vulneró los derechos al debido proceso, de defensa, el artículo 4º de la Constitución “... al no acatar los lineamientos trazados por la Ley 735 de 27 de febrero de 2002”.

1.4. Pretensiones:

A título de amparo se formularon las siguientes:

“...Con fundamento en los argumentos expuestos en el presente escrito y con el propósito de evitar la vulneración de los derechos fundamentales invocados, SOLICITO DEJAR SIN EFECTOS LOS AUTOS DEL 10 DE AGOSTO DE 2018, DEL 21 DE AGOSTO DE 2018 Y DEL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2018 proferidos por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Bogotá y EL AUTO DE 29 DE OCTUBRE DE 2018 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección B Magistrado Ponente: Oscar Armando Dimaté Cárdenas, que resolvió declarar bien denegados los recursos de apelación interpuestos dentro de la acción popular de la referencia.

Adicionalmente, solicito de manera respetuosa que como medida cautelar, mientras se resuelve sobre la presente acción de tutela, se ordene la suspensión provisional de los efectos del auto proferido el 10 de agosto del presente año por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Bogotá confirmado por el mismo operador jurídico mediante providencia del 21 de agosto de 2018. Fundamento esta petición en los poderes otorgados”¹⁸.

1.5. Trámite de la acción

1.5.1. Auto admisorio





Con auto de 29 de noviembre de 2018¹⁹ el Magistrado Ponente admitió la acción de tutela, negó la medida provisional invocada y ordenó la notificación de los demandantes y demandados.

Asimismo, se ordenó la vinculación en calidad terceros interesados en las resultas de la acción de tutela por haber participado en el proceso de acción popular radicado con el número 11001-33-31-012-2007-00319 a la Fundación Cívica [parte demandante], al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Cultura y al Ministerio de Educación Nacional [parte demandada], al Distrito Capital, a la Fundación San Juan de Dios en Liquidación, a los miembros de la Junta de Conservación del Monumento Nacional Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil creada por el artículo 2º de la Ley 735 de 2002²⁰ y, al Comité encargado de verificar el cumplimiento de la sentencia de la acción popular en referencia, conformado por, el Ministerio de Cultura a través del Consejo de Monumentos Nacionales, el Secretario de Cultura del Departamento de Cundinamarca, el Gerente de Patrimonio y Renovación del Departamento de Planeación Distrital de Bogotá o quien hiciera a sus veces, el Personero Distrital de Bogotá y la Defensoría del Pueblo.

Lo anterior, para que, si lo consideraban del caso, intervinieran en la presente tutela, dentro del término de dos (2) días, contados a partir de la fecha del recibo de la correspondiente notificación.

1.5.2. Auto que ordenó notificar

Mediante providencia de 8 de febrero de 2019, el Ponente ordenó intentar de nuevo la notificación a la Fundación Cívica quien fungió como demandante de la acción popular radicada con el número 11001-33-31-012-2007-00319-00, al Ministerio de Salud atendiendo a su calidad de miembro de la Junta de Conservación del Monumento Nacional Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil, al agente liquidador de la Fundación San Juan de Dios en Liquidación, al Instituto Materno Infantil y al Hospital San Juan de Dios.

1.6. Contestaciones

¹⁸ Folios 1 del expediente de tutela.

¹⁹ Folio 53 a 56 del expediente de tutela.

²⁰ Ley 735 de 2005 Artículo 2. “El Gobierno Nacional por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación Nacional, acometerá las obras de remodelación, restauración y conservación del monumento nacional Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil. Para el cumplimiento de la presente ley, créase la junta de conservación del monumento nacional integrada por los ministros de Salud, Cultura y Educación Nacional, Alcalde Mayor de Bogotá, D. C. y el Gobernador de Cundinamarca o sus delegados”



Ordenada la notificación y surtidas las respectivas comunicaciones no contestaron: (i) el Secretario de Cultura de Cundinamarca, (ii) el Gerente del Patrimonio y Renovación del Departamento de Planeación Distrital de Bogotá y (iii) el Ministerio de Salud.

Los demás vinculados se pronunciaron en el siguiente sentido:

1.6.1. Las autoridades judiciales demandadas

1.6.1.1. El Juzgado Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá, Sección Segunda²¹

El titular del Despacho judicial por correo electrónico de 5 de diciembre de 2018, relató cada una de las etapas procesales que se desplegaron en la acción popular.

Advirtió que desde que tomó posesión en su cargo ha propendido por hacer efectiva la sentencia de 19 de junio de 2012, para lo cual, en su momento convocó a cinco audiencias de verificación de cumplimiento, en las que se *“expusieron las necesidades del Complejo Hospitalario BIC HSJD-IMI, se escucharon y debatieron distintos puntos de vista de las entidades, se recibió asesoría por parte del Departamento Nacional de Planeación, fue puesto en conocimiento el proyecto de restauración y rehabilitación del Complejo y por ende los altos costos de inversión a través del Plan Especial de Manejo y Protección”*.

En consecuencia, para la juez no son de recibo los reproches hechos por los accionantes de la presente solicitud de amparo, pues cuando se expidió el auto de 10 de agosto de 2018, en el que se liquidó la condena contra el departamento de Cundinamarca y la Beneficencia se tuvo en cuenta la apropiación presupuestal de cada una de ellas.

Aseguró que después de leer el escrito de la tutela, los accionantes de esta exponen los mismos argumentos que se ventilaron tanto en el *“recurso de reposición y en subsidio apelación de fecha agosto 15 de 2018, como en el recurso de reposición y en subsidio el de queja de agosto 24 de este año, los cuales fueron impetrados contra el auto de agosto 10...”*

A su turno hizo una petición especial en la que solicitó que se le de aplicación al artículo 271 del CPACA para que esta Corporación asuma el conocimiento del presente proceso, *“tomando en consideración el alto costo de inversión calculado a julio del 2015 por valor de \$598.991 millones, junto a los nuevos desarrollos que lo aumentan a \$729.558 millones, aunado a la dificultad que representa para un juez de circuito coordinar la ejecución del proyecto con el Gobierno Nacional y Distrital”*.

²¹ Folios 135 y 136.



1.6.1.2. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera²²

Por medio de contestación allegada al proceso el 14 de febrero de 2019, el Magistrado Ponente de la decisión de segunda instancia de la acción popular hizo un recuento de los recursos interpuestos tanto por el Ministerio de Cultura como por la Beneficencia de Cundinamarca contra el auto de 10 de agosto de 2018, proferido por el Juzgado Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá.

Expresó que en dicho asunto *“no eran procedentes los recursos de apelación interpuestos por los apoderados”* de las mencionadas entidades, debido a que *“según lo establecido en el artículo 36 de la Ley 472 de 1998, contra dicha providencia solo sería posible el recurso de reposición”*.

1.6.2. Los terceros con interés en las resultados del proceso

1.6.2.1. El Distrito Capital²³

A través de oficio allegado a la Secretaría de esta Corporación, la Directora Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico de la Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá, solicitó negar el amparo solicitado en la presente acción de tutela.

Expresó que las órdenes proferidas por el Juzgado Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá, Sección Segunda *“están en el marco de las acciones que debe adoptar para que sean efectivas las órdenes impartidas”*, pues aseguró que el juez constitucional tiene la obligación de tomar las medidas que sean necesarias y que estén encaminadas a proteger los derechos colectivos consagrados en la Constitución Política de 1991, razón por la cual, *“las decisiones que adopte el juez en aras de proteger tales derechos deben conducir a que cese la situación que motivó la solicitud de amparo”*.

1.6.2.2. El Departamento Nacional de Planeación²⁴

Por medio de correo electrónico enviado el 5 de diciembre de 2018, la asesora jurídica de la entidad allegó contestación en la que hizo un detallado recuento de las actuaciones procesales que se llevaron a cabo en la acción popular de la referencia.

Asimismo expuso las funciones que tiene a su cargo como Departamento Nacional de Planeación, concluyendo que *“no es una Entidad ejecutora de proyectos relacionados con Bienes de Interés Cultural (BIC)...por lo tanto no*

²² Folios 260 a 262.

²³ Folios 71 a 97.

²⁴ Folios 99 a 106.



cuenta con rubros presupuestales para asumir los costos relacionados con la ejecución de obras que se deriven de estos”.

Señaló que con la tutela lo que pretende la parte actora es que se concluya que el único que está llamado a destinar los recursos que se requieren para la recuperación el Complejo Hospitalario San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil es el Gobierno Nacional por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura y de Educación Nacional, lo cual, a su juicio, carece de sustento jurídico y fáctico.

Agregó que el DNP no es una entidad ejecutora de proyectos relacionados con los bienes de interés cultural - BIC, ni con los planes especiales de manejo y protección- PEMP por ello no cuenta con rubros presupuestales para asumir los costos relacionados con la ejecución de obras. Indicó que así lo consideró el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá, Sección Segunda, en audiencia de verificación del cumplimiento del fallo que se llevó a cabo el 21 de febrero de 2019, afirmó: *“La Señora Juez aclara que en providencia del 22 de mayo de 2017 se dejó claro que el DNP no puede aportar dinero para la ejecución del PEMP (Plan Especial de Manejo y Protección), razón por la cual acoge la objeción que presentó a la propuesta de inversión de la ERU”.* (Negrilla y subrayado delo texto original).

1.6.2.3. El Ministerio de Cultura²⁵

El Coordinador del Grupo de Defensa Judicial de esta Cartera coadyuvó a la pretensión de los accionantes, para que se declare la vulneración de los derechos fundamentales de los demandados dentro de la acción popular.

Expuso que la Juez Doce Administrativa de Bogotá excedió las atribuciones constitucionales *“... modificó de manera inconsulta y en grave deterioro de los derechos fundamentales de las demandas”* el fallo de la acción popular ,y se atribuyó competencias que se encuentran en cabeza del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C”, que fue quien profirió la sentencia de segunda instancia dentro del proceso de la acción popular.

Adujo que en diferentes audiencias el Distrito Capital y la Empresa de Renovación Urbana (ERU), han informado a la juez *“los avances en la implementación del Plan Especial de Manejo y Protección – PEMP-, adoptado para el complejo, implementación que resulta particularmente compleja, dado el número de inmuebles calificados como de conservación, los costos de las obras, pero fundamentalmente, porque la rehabilitación no puede darse en forma aislada con el plan de activación de la prestación de servicios médicos, clínicos, complementarios y asistenciales...”*

²⁵ Folios 107 a 111.



Manifestó que el auto de 10 de agosto de 2018, proferido por el Juzgado Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá, Sección Segunda desconoció el alcance de las *“atribuciones, competencias y obligaciones que le asisten al Estado y específicamente al Ministerio de Cultura en la protección del patrimonio cultural de la Nación, llevándolas más allá del límite que constitucionalmente corresponde”* y que no puede hacer inversión alguna respecto de un bien que no es propiedad de la Nación y del que no obtiene ningún beneficio por su explotación comercial.

Indicó que la condena que le fue impuesta es imposible de cumplir teniendo en cuenta que el presupuesto con el que cuenta el Ministerio en el año 2018 para recuperación, preservación y salvaguarda del patrimonio cultural de la Nación fue de \$15.100.564.587 y que el presupuesto proyectado para el año 2019 era de \$6.925.041.176 lo que implica una reducción de más de 50% del rubro. Agregó que aún si destinara todos los recursos con los que cuenta para la protección de patrimonio al PEMP del HSJD e IMI tardaría más de 30 años en cumplir con el pago de la condena establecida en el auto cuestionado.

De otra parte, señaló que las autoridades judiciales acusadas negaron a las demandadas la posibilidad de que el juez de segunda instancia conociera y resolviera sobre la modificación de la sentencia realizada en el trámite de la verificación de cumplimiento. Insistió en que en contra del auto de 10 de agosto de 2018 procedía el recurso de apelación de acuerdo con lo previsto en el CPACA artículo 243 numeral 5° por tratarse de un auto que resolvió sobre la liquidación de una condena.

1.6.2.4. La Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá (ERU)²⁶

En documento radicado en la Secretaría de esta Corporación el 5 de diciembre de 2019, el Subgerente Jurídico de esta empresa contestó a la tutela *“... en atención a la notificación que vía correo electrónico remitió la Secretaría Jurídica Distrital”*:

Expresó que si bien la Juez Doce Administrativa de Bogotá tiene la facultad de materializar las órdenes impartidas a través de las decisiones de primera y segunda instancia dentro del proceso de la acción popular de la referencia, lo cierto es que por ningún motivo puede *“modificar en lo sustancial el fallo proferido y debidamente ejecutoriado en segunda instancia, y conduciendo con ello a hacer más gravosa la situación de la parte pasiva, en cabeza del Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y el Ministerio de Cultura.”*

Agregó que el auto de 10 de agosto de 2018 desconoce que en sentencia de acción popular se dieron órdenes específicas a varias entidades del Estado que tienen a cargo recuperación, restauración y conservación del inmueble donde funciona el Ancianato San Pedro Claver, las cuales tenían claro que en sus presupuestos debían incluir los dineros necesarios para cumplir lo estipulado en la

²⁶ Folios 112 a 120.



Ley 735 de 2002 y en el fallo de la acción popular. Especificó que a través del auto en cuestión se le imponen obligaciones económicas solo a 3 de las 5 entidades condenadas en los fallos ejecutoriados.

Aseguró que con la decisión del juzgado no solo se afecta la prestación del servicio de salud a uno de los sectores más vulnerables en Bogotá, sino que adicionalmente *“hace demasiado gravosa la presencia del Distrito en su intención de querer recuperar no solo un bien de interés cultural para la ciudad y la Nación”*.

Finalmente, señaló que *“... correspondería en orden a lo dispuesto en nuestra legislación constitucional y procesal, el revisar la liquidación de la condena o materialización económica elaborada por el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá, contra el fallo proferido en segunda instancia por el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C en descongestión de fecha 19 de junio de 2012, debidamente ejecutoriado para equiparar las cargas de lo dispuesto y poder concluir con ello, la efectiva materialización del fallo, permitiendo contar con los recursos necesarios para la recuperación de los inmuebles, dejando por sentado que en el resto de lo dispuesto en el documento en revisión, no tenemos reparo alguno al respecto”*.

1.6.2.5. La Personería de Bogotá²⁷

Con comunicación de 5 de diciembre de 2018, uno de los abogados de la Oficina Jurídica hizo un recuento de las actuaciones desarrolladas durante la acción popular y aseguró que carece de legitimación en la causa por pasiva, ya que si bien es cierto la Personería Delegada para la Asistencia de Jurídica al Ciudadano, intervino en la mencionada acción como parte del Comité de Verificación de cumplimiento del fallo, lo cierto es que en el presente proceso *“no obra conexión entre las pretensiones del accionante y la actuación que debe desplegar este órgano de control”*, pues como bien lo expresa la Constitución Política de 1991 en su artículo 121 *“ninguna autoridad podrá ejercer funciones distintas a las que le ha otorgado el legislador”*.

En consecuencia, solicitó a este Despacho declarar procedente la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.6.2.6. La Defensoría del Pueblo – Regional Bogotá²⁸

El Defensor del Pueblo – Regional Bogotá solicitó ser desvinculado del trámite de tutela por no contar con legitimación en la causa por pasiva. Agregó que su intervención en las acciones populares y de grupo es facultativa de conformidad con la Ley 472 de 1998 y la Resolución Interna No. 638 de 2008.

1.6.2.7. La Secretaría Distrital de Planeación²⁹

²⁷ Folios 126 a 132.



El Director de Defensa Judicial de la Secretaría Distrital de Planeación, solicitó su desvinculación del presente proceso, pues manifestó que de los hechos presentados por la parte actora no se advierte que estos tengan relación con acciones u omisiones de esta Cartera, pues las pretensiones no se encuentran dirigidas contra esta.

Agregó que es cierto que hace parte del Comité de Verificación del Cumplimiento de las decisiones de primera y de segunda instancia expedidas dentro de la acción popular, sin embargo, ello no configura una vulneración de los derechos deprecados en sede de tutela.

1.6.2.8. El Ministerio de Educación³⁰

A través de escrito enviado por medio electrónico el 5 de diciembre de 2018, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, explicó el marco legal que rige a esta Cartera, y solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva, con ocasión a que *“no tiene competencia para pronunciarse sobre los hechos y pretensiones de la presente acción de tutela, pues los conflictos de competencia deben ser dirimidos de acuerdo a lo establecido en la normativa que así lo dispone”*.

1.6.2.9. El apoderado de la Fundación San Juan de Dios y Hospitales: Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil – Liquidada³¹

El señor Jorge Eduardo García Parra obrando como apoderado general del conjunto de bienes y obligaciones de la extinta Fundación San Juan de Dios: Hospitales: Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil – Liquidada, mediante memorial radicado el 6 de marzo de 2019, coadyuvó las pretensiones formuladas por la parte actora en el marco de la presente solicitud de amparo *“tomando en consideración que (sic) el proceso liquidatorio fue excluido como sujeto procesal de la acción popular, en razón a no tener la titularidad de la propiedad del complejo hospitalario –Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil-, situación que igualmente acaece con los accionantes, en el sentido de no ser propietarios de los centros hospitalarios”*.

Indicó que en relación con el auto censurado *“la apropiación de presupuesto para bienes de terceros ajenos a los entes territoriales actores dentro de la presente acción constitucional, tal como es el complejo hospitalario –Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil-, no puede ser atribuible al Departamento de Cundinamarca ni a la Beneficencia de Cundinamarca, toda vez que el actual propietario de dicho inmueble, es la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá – ERU (...)”*.

²⁸ Folios 171 y 172.

²⁹ Folios 184 a 189.

³⁰ Folios 183 a 189.

³¹ Folios 281 a 283.



En ese orden de ideas, precisó que como el inmueble no es de propiedad del Departamento de Cundinamarca, el ordenamiento jurídico no puede obligarlo a afectar su propio presupuesto, pues esos recursos tienen destinación específica para asuntos propios del ente territorial.

1.6.2.10. El representante legal del conjunto de derechos y obligaciones de la extinta Fundación San Juan de Dios y Hospitales: SJD e IMI – Liquidado³²

El señor Pablo Enrique Leal Ruiz actuando en la calidad anteriormente indicada contestó a la tutela y señaló “... *que el proceso liquidatorio fue excluido como sujeto procesal de la acción popular, ello en razón a no tener la titularidad de la propiedad del complejo hospitalario –HSJD e IMI- situación que igualmente acaece con los accionantes, en el sentido de no ser propietarios de los centro hospitalarios citados*”.

Solicitó que se concedan las pretensiones de la acción de tutela pues se modificó “... *un fallo definitivo haciendo gravosa las responsabilidad de un sujeto procesal haciendo gravosa la responsabilidad de un sujeto procesal imponiéndole el pago de sumas astronómicas*”.

Al efecto expuso que de la lectura de la sentencia de 9 de febrero de 2009 confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 19 de junio de 2012 no se desprende una condena económica en contra del Departamento y de la Beneficencia de Cundinamarca, pues en esta providencia se condenó al Gobierno Nacional para que por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Educación Nacional asignara las partidas presupuestales correspondientes para la protección y conservación del inmueble.

Agregó que estas entidades no son las actuales propietarias del inmueble sino que lo es la ERU. Y que el contrato de comodato para atender los adultos mayores viene siendo desarrollado a cabalidad por parte del comodante.

1.7. Memoriales aportados por el Departamento de Cundinamarca³³

A través de oficio allegado al expediente el 21 de enero de 2019, la apoderada del departamento expresó que “*no es legalmente válida*” la decisión del Juzgado Doce Administrativo Oral de Cundinamarca, Sección Segunda, pues en la etapa de verificación de cumplimiento del fallo busca “*obligar al departamento de Cundinamarca a realizar una inversión económica sobre un inmueble que no es de su propiedad, toda vez que sobre él se produjo una expropiación unilateral*”.

Adicionalmente manifestó que la Beneficencia de Cundinamarca “*tiene en ejecución un contrato de operación para la administración del ancianato San*

³² Folios 306 al 309.



Pedro Claver, en cuyas cláusulas está establecida la obligación de mantenimiento de inmueble e cabeza del contratista, más las erogaciones que para reparaciones locativas directamente realiza la beneficencia en aras de mantener adecuadamente el inmueble en su calidad de tenedor”.

Adicionalmente, por medio de comunicación allegada el 1º de marzo del presente año³⁴, informó a esta Corporación el número de NIT de la Fundación Cívica con el fin de que se notificara en debida forma y dentro del término estipulado por la ley. Finalmente, con memorial de 26 de marzo de 2019, adjuntó una comunicación con el fin de insistir en la imposibilidad que tiene el Departamento de Cundinamarca para invertir 32.000 millones de pesos en un inmueble que no es de su propiedad.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer en primera instancia de la acción de tutela presentada por el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca en contra del Juzgado Doce Administrativo de Bogotá y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” de conformidad con lo establecido por el artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017 y el Acuerdo 377 de 2018 de la Sala Plena de esta Corporación.

2.2. Cuestiones previas

2.2.1. Solicitudes de desvinculación

En sus escritos de contestación el Ministerio de Educación, la Personería de Bogotá, la Defensoría del Pueblo – Regional Bogotá y la Secretaría Distrital Planeación solicitaron ser desvinculados por considerar que carecen de legitimación en la causa por pasiva.

Advierte la Sección que las solicitudes se negarán porque su vinculación al proceso de tutela se hizo en calidad de terceros con interés en el resultado de éste y, teniendo en cuenta que fueron parte del proceso de acción de popular en el marco del cual se profirieron las providencias que se acusan como vulneradoras de los derechos fundamentales de la parte actora.

2.2.2. Aceptación de coadyuvancias

Los Ministerio de Cultura y el Agente Liquidador de la extinta Fundación San Juan de Dios, en sus escritos de contestación, manifestaron su interés en coadyuvar a

³³ Folios 231 y 232.



la parte actora en la interposición de la acción de tutela. Asimismo, se tiene que la Empresa de Renovación Urbana – ERU y el representante legal del conjunto de derechos y obligaciones de la extinta Fundación San Juan de Dios y Hospitales: San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil – Liquidado, si bien no manifestaron expresamente su voluntad de ser tenidos como coadyuvantes de la parte actora, lo cierto es que en sus escritos si expresaron su inconformidad con las decisiones atacadas y coincidieron con los cargos planteados por el Departamento y la Beneficencia de Cundinamarca.

La coadyuvancia en la acción de tutela se encuentra expresamente prevista en el inciso 2 del artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, el cual señala que: *“Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud”*.

Sobre esta figura la Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos (Sentencia T-269 de 2012):

“En el trámite de la acción de tutela, reglamentado en el Decreto 2591 de 1991, se prevé que los terceros con interés legítimo pueden intervenir en el proceso de tutela actuando como coadyuvantes. El artículo 13 del Decreto 2591 dispone que ‘quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud’. Esto implica, en principio, que con independencia de la categoría particular dentro de la que pudieran ubicarse en razón de su interés en el proceso y del nombre que se les asigne dentro de los procesos ordinarios, en la acción de tutela los terceros se involucran en el proceso porque sus resultados pueden afectarlos, pero lo hacen apoyando las razones presentadas, bien por el actor o por la persona o autoridad demandadas, y no promoviendo sus propias pretensiones. En el trámite de las acciones de tutela esta delimitación del papel de los terceros debe armonizarse con el principio de informalidad y de prevalencia de lo sustancial que rigen el proceso. Es por esto que una persona que no solicitó el amparo y que luego es vinculada a su trámite, bien por solicitud de las partes o por decisión oficiosa del juez, puede advertir que su interés no se reduce al resultado del proceso, sino que también es titular de los derechos que se ven vulnerados o amenazados en el caso concreto. Esto ocurre en virtud de los mismos hechos más o menos delimitados desde la instauración de la tutela, y porque es la misma persona o autoridad pública accionada quien con su conducta ha generado esta situación presentada al juez de tutela”. (Subrayas fuera de texto).

Así las cosas, la Sección aceptará como coadyuvantes de la parte accionante al Ministerio de Cultura, al Agente Liquidador de la extinta Fundación San Juan de Dios, a la Empresa de Renovación Urbana y al representante legal del conjunto de derechos y obligaciones de la extinta Fundación San Juan de Dios y Hospitales: San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil – Liquidado, en atención a que tienen

³⁴ Folio 234.



un interés legítimo en los resultados del proceso y comoquiera que compartan las reclamaciones que presenta por la parte actora en contra de las providencias censuradas.

2.3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si conforme a los argumentos expuestos en el escrito de tutela y de coadyuvancia procede la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa invocados por el Departamento y la Beneficencia de Cundinamarca. Con el mencionado fin, se analizarán los siguientes aspectos: **(i)** el criterio de la Sala sobre procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, **(ii)** el estudio de los requisitos de procedibilidad adjetiva. Superado lo anterior, se abordará el **(iii)** caso concreto.

Así las cosas, la Sala estudiará si en el caso de la referencia se configuró la vulneración de los derechos invocados, para lo cual por razones metodológicas determinará si en el caso bajo examen:

- (i)** Con la expedición de las providencias acusadas se concretaron los **defectos orgánico y procedimental** en la medida en que se le impuso al Departamento y la Beneficencia de Cundinamarca una condena de \$32.590.683.491, a la Empresa de Renovación Urbana ERU de \$302.769.000.000 y al Ministerio de Cultura de \$302.769.000.000, para la recuperación, restauración y conservación del inmueble donde funciona el ancianato San Pedro Claver (i) ignorando lo dispuesto por los artículos 34 y 35 de la Ley 472 de 1998 que se refieren al contenido de la sentencia y a la cosa juzgada en las acciones populares (ii) omitiendo el tenor literal del artículo 2º de la Ley 735 de 2002 que impuso en cabeza del Gobierno Nacional la obligación de acometer las obras de remodelación, restauración y conservación de los monumentos nacionales mencionados (iii) desconociendo la sentencia proferida el 19 de junio de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C – Sala de Descongestión en el marco de la acción popular que condenó al Gobierno Nacional por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Educación Nacional a “... *realizar las gestiones eficaces para obtener los recursos y apropiaciones para restaurar, recuperar, conservar y defender el patrimonio cultural de los monumentos nacionales Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil*”.
- (ii)** Se materializó un **defecto sustantivo** porque en contra de los autos de 10 de agosto, 21 de agosto y 6 de septiembre de 2018 expedidos por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá procedía el recurso de apelación “*por tratarse de autos que liquidaron la condena*” en los términos del CPACA artículo 243 numeral 5º.



- (iii) Las autoridades judiciales cuestionadas incurrieron en un **defecto fáctico** al dejar de valorar el contrato de comodato suscrito por la beneficencia para la operación del ancianato San Pedro Claver en uno de los edificios del complejo Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil los obliga a “...mantener y cuidar la planta física del inmueble” y, desconocer que no existe algún requerimiento de la ERU hacia las entidades departamentales para la intervención del inmueble donde funciona el ancianato.
- (iv) Se configura una **violación directa a la constitución** como consecuencia de la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa de los demandados en la acción popular.

2.4. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

Esta Sección, mayoritariamente³⁵, venía considerando que la acción de tutela contra providencia judicial era improcedente por dirigirse contra una decisión judicial. Solo en casos excepcionales se admitía su procedencia, eventos éstos que estaban relacionados con un vicio procesal ostensible y desproporcionado que lesionara el derecho de acceso a la administración de justicia en forma individual o en conexidad con el derecho de defensa y contradicción.

Sin embargo, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012³⁶ **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema³⁷.

Así, después de un recuento de los criterios expuestos por cada Sección, decidió modificarlos y unificarlos para declarar expresamente en la parte resolutive de la providencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales³⁸.

Señaló la Sala Plena en el fallo en mención:

³⁵ Sobre el particular, el Magistrado Ponente mantuvo una tesis diferente sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial que se puede consultar en los salvamentos y aclaraciones de voto que se hicieron en todas las acciones de tutela que conoció la Sección. Ver, por ejemplo, salvamento a la sentencia Magistrada Ponente: Dra. Susana Buitrago Valencia. Radicación: 11001031500020110054601. Accionante: Oscar Enrique Forero Nontien. Accionado: Consejo de Estado, Sección Segunda, y otro.

³⁶ Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. Magistrada Ponente: María Elizabeth García González.

³⁷ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñada.

³⁸ Se dijo en la mencionada sentencia: “*DECLÁRASE la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expuesto a folios 2 a 50 de esta providencia*”.



*“De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, **de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente.**”³⁹*
(Negrilla fuera de texto)

A partir de esa decisión de la Sala Plena, la Corporación debe modificar su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, **estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente** como expresamente lo indica la decisión de unificación.

Sin embargo, fue importante precisar bajo qué parámetros procedería ese estudio, pues la sentencia de unificación simplemente se refirió a los **“fijados hasta el momento jurisprudencialmente”**.

Al efecto, en virtud de reciente sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014⁴⁰, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, decidió adoptar los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial y reiteró que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 Constitucional y, por ende, el amparo frente a decisiones judiciales no puede ser ajeno a esas características.

A partir de esa decisión, se dejó en claro que la acción de tutela se puede interponer contra decisiones de las Altas Cortes, específicamente, las del Consejo de Estado, autos o sentencias, que desconozcan derechos fundamentales, asunto que en cada caso deberá probarse y, en donde el actor tendrá la carga de argumentar las razones de la violación.

En ese sentido, si bien la Corte Constitucional se ha referido en forma amplia⁴¹ a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de

³⁹ Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. Magistrada Ponente: María Elizabeth García González.

⁴⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 5 de agosto de 2014, Ref.: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. Magistrado Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁴¹ Entre otras en las sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.



tutela, no ha distinguido con claridad cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo -improcedencia sustantiva- y cuáles impiden analizar el fondo del asunto -improcedencia adjetiva-.

Por tanto, la Sección verificará que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad. Estos requisitos son: i) que no se trate de tutela contra tutela; ii) inmediatez; iii) subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado.

Cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la decisión a tomar será declarar **improcedente** el amparo solicitado y no se analizará el fondo del asunto.

Cumplidos esos parámetros, corresponderá adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la **prosperidad o negación** del amparo impetrado, se requerirá principalmente: **i)** que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y **ii)** que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

Huelga manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.

Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

2.5. Estudio de los requisitos de procedibilidad adjetiva

2.5.1. La Sala precisa que no existe reparo alguno en cuanto hace referencia al juicio de procedibilidad, toda vez que **no se trata de una tutela contra decisión de tutela**, pues las providencias que se censuran corresponden a decisiones proferidas en el marco de un proceso de acción popular iniciado por la Fundación Cívica para la protección del derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación.

2.5.2. Ahora bien, en cuanto hace referencia al juicio de procedibilidad en relación con el acatamiento del requisito de **inmediatez** la sala debe recordar que la acción de tutela debe ejercerse en un plazo razonable⁴², el cual debe ser ponderado por el juez en cada caso, pues de lo contrario se burlaría el alcance

⁴² Dicha criterio fue expuesto en la sentencia Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de fecha 5 de agosto de 2014, Ref.: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios, **Magistrado** Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Así mismo, reiterado entre otras en: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 26 de febrero del 2015, Radicación 2015-00045-00, Magistrada Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 15 de octubre del 2015, Radicación 2015-01605-01, Magistrado Ponente: Alberto Yepes Barreiro.



jurídico establecido por el constituyente y se desvirtuaría su finalidad de ser un medio de protección actual, inmediato y efectivo⁴³.

De acuerdo con lo anterior, esta Sección⁴⁴ ha considerado como plazo prudencial el de seis (6) meses desde la ocurrencia del hecho generador –el cual es la ejecutoria de la providencia judicial cuestionada- que da lugar a la solicitud de protección y la presentación de la misma, y cuando este es excesivo se declara su improcedencia. No obstante lo anterior, se analiza en cada caso concreto si median razones suficientes que justifiquen el retardo, como para omitir su consideración y entrar al fondo del debate jurídico planteado.

En relación con aquellas circunstancias que justifican el retardo para promover solicitud de amparo en un término razonable, la Corte Constitucional en sentencia T-256 de 2015, cuya tesis es acogida por esta Sala como criterio auxiliar, indicó que la acción de tutela será procedente “*cuando fuere promovida en un extenso espacio entre el hecho que generó la vulneración, siempre que: i) exista un motivo válido para la inactividad de los accionantes, por ejemplo, el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros; ii) la inactividad injustificada vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; iii) exista un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados; o iv) cuando se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual*”⁴⁵.

Con el anterior marco resulta claro que **cuando el origen de la vulneración de los derechos fundamentales proviene de una providencia judicial, es a partir del día siguiente de la ejecutoria de la decisión judicial acusada que se analiza el cumplimiento del requisito inmediatez.**

En el caso de *sub judice* la Sala considera pertinente recordar que el Juzgado Doce Administrativo, Sección Segunda realizó 7 audiencias de verificación de cumplimiento de fallo con el fin de establecer si se materializaron las órdenes impartidas en la sentencia de 9 de febrero de 2009 y modificada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C” en Descongestión con sentencia de 19 de junio de 2012.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia T-290 de 14 de abril de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴⁴ Ver sentencias: de 18 de abril de 2013 Rad. No. 11001-03-15-000-2012-01172-01, Magistrada Ponente: Susana Buitrago Valencia; 3 de julio de 2013. Rad. No. 11001-03-15-000-2012-01891-01, 12 de agosto de 2013 Rad. No. 11001-03-15-000-2013-1435-00 Magistrada Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; 3 de julio de 2013, Rad. No. 11001-03-15-000-2013-00142-01, 12 de septiembre de 2013, Rad. No. 11001-03-15-000-2012-02203-01, Magistrado Ponente: Alberto Yepes Barreiro; 21 de septiembre de 2016, Rad. 11001-03-15-000-2016-01549-01, Magistrada Ponente: Rocío Araújo Oñate entre otras.

⁴⁵ Ver sentencias T-1229 de 2000, T-684 de 2003, T-016 de 2006 y T-1044 de 2007, T- 1110 de 2005, T-158 de 2006, T-166 de 2010, T-502 de 2010, T-574 de 2010, T-576 de 2010.



	FECHA	ACTA	CUADERNOS Y FOLIOS
1	Mayo 9 de 2015	001-15	Cuaderno 7 folio 2029
2	Julio 21 de 2015	002-15	Cuaderno 7 folios 2036 a 2038
3	Marzo 9 de 2016	095-16	Cuaderno 1 folios 2150 a 2162
4	Mayo 5 de 2016	157-16	Cuaderno 8 folio 2365
5	Marzo 8 de 2017	045-17	Cuaderno 8 folios 2579 a 2585
6	Febrero 21 de 2018	051-18	Cuaderno 9 folios 1529 a 1535
7	Mayo 30 de 2018	197-18	Cuaderno 10 folios 1686 a 1961

Encuentra la Sala, del análisis de lo sucedido y resuelto por la autoridad acusada en las mencionadas audiencias, que **desde la diligencia que tuvo lugar el 8 de marzo de de 2017** - frente a la cual el Departamento de Cundinamarca interpuso solicitud de aclaración que fue resuelta como recurso de reposición con auto de 25 de abril de 2017⁴⁶ proferido por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá y analizada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” que con auto de 21 de junio de 2017⁴⁷ rechazó por improcedente el recurso de apelación – **cuyas decisiones cobraron fuerza ejecutoria el 13 de julio de 2017 el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá señaló que resultaba necesario hacer un recuento de las obligaciones que le asiste a cada una de las entidades encargadas de la protección del bien cultural objeto de la litis.**

En resumen, en la audiencia de 8 de marzo de 2017 se expuso que:

- (i) El **Departamento Nacional de Planeación - DNP** de acuerdo con sus funciones estaba en la obligación de incluir en el Plan Nacional de Desarrollo el proyecto de restauración y conservación del HSJD e IMI para lo cual debía coordinar con los Ministerios de Educación y Cultura, con los miembros de la Junta de Conservación y el ente gestor ERU la correcta formulación de planes y metodologías fijadas que permiten la priorización de los recursos a invertir.
- (ii) Los **Ministerios de Salud, de Cultura y Educación Nacional** tenían la responsabilidad, de conformidad con la Ley 735 de 2002, de apropiar los recursos para acometer las obras de remodelación, reconstrucción y rehabilitación del monumento.
- (iii) La **Empresa de Renovación Urbana – ERU** como propietaria del inmueble y como miembro del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación –Ley 763 de 2009 artículo 2°- debía contribuir en la protección, recuperación y conservación del patrimonio cultural.

⁴⁶ Folios 2611 a 2613 del cuaderno número 8 del expediente de la acción popular.

⁴⁷ Folios 4 a 15 del cuaderno anexo 3 del expediente de la acción popular.



- (iv) El Distrito debía asignar recursos para la conservación, recuperación, protección y sostenibilidad del patrimonio cultural – Ley 763 de 2009 artículo 3°-.
- (v) Los miembros de la **Junta de Conservación del Monumento** es decir los Ministerios de Salud, Cultura, Educación, el Alcalde Mayor y el Gobernador de Cundinamarca también eran responsables de propender por la conservación del inmueble.

En relación con:

- (vii) El **Departamento de Cundinamarca** expuso que si bien en sus contestaciones había afirmado que estaba en la imposibilidad de asignar de manera directa recurso para el mantenimiento y conservación del complejo, lo cierto era que esa asignación se podía hacer a través de la Beneficencia de Cundinamarca en virtud del contrato de comodato.
- (viii) La **Beneficencia de Cundinamarca** destacó que en la sentencia de 9 de febrero de 2009, se le había condenado en su calidad de propietaria del complejo e indicó que en atención a la comunicación entregada por la Empresa de Renovación Urbana desde 14 de febrero de 2017, esta empresa es la propietaria del inmueble 50S-379361 terreno donde se ubica el Hospital San Juan de Dios.

Por ello, consideró pertinente “... *hacer una SUSTITUCIÓN PROCESAL de la Beneficencia de Cundinamarca por la EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO – ERU, en su calidad de nueva propietaria.* No obstante, expuso que la Beneficencia de Cundinamarca debía continuar vinculada al trámite en razón al principio de solidaridad, en los términos expresados por la Corte Constitucional en la sentencia SU-484 de 2008 “... *que le impone la responsabilidad a la beneficencia, por haber concurrido en determinado momento a la administración y haber obtenido y seguir obteniendo provecho de la actividad prestada por el Hospital*”.

Finalmente indicó que las entidades debían llegar a un acuerdo de participación proporcional en la inversiones que ameritaban el cumplimiento de la sentencia o, de lo contrario, el Despacho procedería a imponerlos.

En tal sentido, **resulta claro que la decisión de excluir al DNP y mantener tanto al Departamento como a la Beneficencia de Cundinamarca como obligadas a destinar recursos para el cumplimiento de la sentencia de 19 de junio 2012, que amparó el derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural, se adoptó en la audiencia de 8 de marzo de 2017 y no hasta el auto de 10 de agosto de 2018 como lo expone la parte actora en el escrito de tutela, en el que se fijaron los montos específicos a ser pagados por cada entidad.**



Incluso el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá en el auto de 21 de agosto de 2018 fue enfático en señalar que la decisión de “... *mantener incluido al Departamento de Cundinamarca en el proyecto de rehabilitación con ocasión al contrato de comodato por 100 años que existe por el uso del edificio donde funciona el Ancianato, ya había sido tomada y comunicada por el Despacho en audiencia de 8 de marzo de 2017 (fl. 1314 vto -1320) [y] contra ella se interpuso recurso de apelación que fue declarado improcedente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca....*”.

Por ello, **considera la Sala que respecto de las inconformidades planteadas por la parte actora y sus coadyuvantes que se dirigen a señalar que la determinación de los jueces de la acción popular de excluir al DNP y mantener al Departamento como a la Beneficencia de Cundinamarca como responsables de apropiar y destinar dinero para restaurar, recuperar, conservar y defender al Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil como bienes que integran el patrimonio cultural vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa no se supera el requisito de inmediatez**, ya que la responsabilidad asignada al Departamento a través de la Beneficencia de Cundinamarca consistente en destinar recursos para la restauración del BIC, y que se cuestiona en esta tutela, se adoptó en la audiencia del 8 de marzo de 2017, frente a la cual transcurrieron más de seis meses desde su ejecutoria, el 13 de julio de 2017 hasta que se interpuso la tutela el 19 de noviembre de 2019.

A lo anterior se suma que del escrito de tutela y revisión del expediente ordinario no es posible derivar que la parte actora está en alguno de los supuestos en los que la Corte (T-256 de 2015) considera se justifica el retardo para promover la acción de tutela en un término razonable.

Lo mismo sucede con el cargo de **defecto fáctico**, que se hizo consistir en que las autoridades judiciales dejaron de valorar el contrato de comodato suscrito por la beneficencia para la operación del ancianato San Pedro Claver en uno de los edificios del complejo Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil los obliga a “...*mantener y cuidar la planta física del inmueble*” y que no existe algún requerimiento de la ERU hacia las entidades departamentales para la intervención del inmueble donde funciona el ancianato. Esto en la medida en que desde el 13 de marzo de 2017 cuando el Departamento de Cundinamarca presentó solicitud de aclaración⁴⁸, frente a la decisión adoptada en la audiencia de 8 de marzo de 2017, adujo que el contrato de comodato los obliga a “...*mantener y cuidar la planta física del inmueble*” y fue en aquél momento procesal que las autoridades judiciales valoraron el contrato de comodato y las razones por las cuales en virtud del mismo la Beneficencia de Cundinamarca debía mantenerse como vinculada y

⁴⁸ Folios 2586 y 2587 del cuaderno número 8 del expediente de la acción popular.



responsable de cumplir la sentencia de acción popular, decisión que como ya se indicó cobró fuerza ejecutoria el 13 de julio de 2017.

En ese sentido, no resulta admisible el hecho de haber dejado transcurrir más de 6 meses desde el día siguiente a la ejecutoria de las decisiones adoptadas en la audiencia de 8 de marzo de 2017, hasta la interposición de la solicitud de amparo, dado que dicho factor desconoce el alcance jurídico establecido por el constituyente a la tutela y desvirtúa su finalidad de medio de protección actual, inmediato y efectivo.

No obstante, se precisa que respecto de los demás cargos alegados por la parte actora y los coadyuvantes sí se supera el requisito de inmediatez por cuanto las decisiones censuradas si fueron adoptadas en el **auto de 10 de agosto de 2018** y las providencias que resolvieron los recursos en contra de esta providencia. Se precisa que la última decisión fue proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera Subsección “B” mediante **auto de 29 de octubre de 2018** que fue notificado mediante estado de 7 de noviembre de 2018⁴⁹ y cobró fuerza ejecutoria el 1° de noviembre de 2018, mientras que la acción de tutela fue presentada el 19 de noviembre del mismo año, lo que para la Sala es un término razonable para el ejercicio de la acción de tutela

2.5.3. Por otra parte, en consideración a la **subsidiariedad** la Sala encuentra que la parte actora no cuenta con otro medio de defensa judicial distinto a la tutela para conjurar la eventual transgresión que las aludidas decisiones pudieran irrogarle a sus derechos fundamentales. Esto teniendo en cuenta que en contra del auto de 10 de agosto de 2018 se interpusieron los recursos de reposición, de apelación y de queja, los cuales fueron resueltos y algunos de ellos declarados improcedentes.

A lo anterior se suma que por tratarse de decisiones proferidas en el marco de una acción popular no procede el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia por expresa disposición del CPACA artículo 257 inciso final. Asimismo, se tiene que los cargos expuestos en el escrito de tutela y de coadyuvancia no encajan en las causales que hacen procedente el mecanismo de revisión eventual de las acciones populares y de grupo previsto en los artículos 272 y siguientes del CPACA. Finalmente, no procede el recurso extraordinario de revisión por la naturaleza de las decisiones que se censuran.

Superado lo anterior, corresponde a la Sección analizar los cargos propuestos en la tutela por la parte actora frente a los que se cumplió con el requisito de inmediatez.

2.6. Caso concreto

⁴⁹ Información consultada en la página de consulta de proceso de la Rama Judicial <http://procesos.ramajudicial.gov.co/consultaprocesos/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=pMqCqjWyGcYHuhhKKRzqsSmz72k%3d>



En el *sub lite*, a juicio de la parte actora con las decisiones adoptadas por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá, mediante las providencias de 10 de agosto de 2018, 21 de agosto de 2018 y 6 de septiembre de 2018 y, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” con auto de 29 de octubre de 2018, se vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa.

Corresponde a la Sala determinar si en el caso de la referencia se configuró la vulneración de los derechos invocados, para lo cual analizará los problemas jurídicos planteados en el acápite 2.3. de esta providencia.

El Consejo de Estado, Sección Quinta anuncia que **no se encontraron configurados** el defecto sustantivo y de violación directa de la Constitución. Sin embargo, **accederá al amparo**, por **encontrar configurados los defectos orgánico y procedimental** propuesto por la parte actora y sus coadyuvantes, en la medida en que el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá al expedir el auto de 10 de agosto de 2018, confirmado mediante las providencia de 21 de agosto de 2018 y 6 de septiembre de 2018, en un loable intento por hacer cumplir la sentencia de 19 de junio de 2012 dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C, hizo nuevos juicios acerca del alcance de las obligaciones de las entidades llamadas a cumplir el fallo que amparó el derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural, lo que desbordó la competencia que le otorga el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, desconoció los efectos de cosa juzgada de la sentencia de acción popular previstos en el artículo 35 de la misma norma y el tenor literal de la Ley 735 de 2002, artículo 2° conforme su interpretación constitucional.

2.6.1. Defectos orgánico y procedimental

El Departamento y la Beneficencia de Cundinamarca y los coadyuvantes aseguran que las autoridades judiciales demandadas incurrieron en los defectos **orgánico y procedimental** en la medida en que se le impuso al Departamento y la Beneficencia de Cundinamarca una condena de \$32.590.683.491, a la Empresa de Renovación Urbana ERU de \$302.769.000.000 y al Ministerio de Cultura de \$302.769.000.000, para la recuperación, restauración y conservación del inmueble donde funciona el ancianato San Pedro Claver (i) ignorando lo dispuesto por los artículos 34 y 35 de la Ley 472 de 1998 que se refieren al contenido de la sentencia y a la cosa juzgada en las acciones populares (ii) omitiendo el tenor literal del artículo 2° de la Ley 735 de 2002 que impuso en cabeza del Gobierno Nacional la obligación de acometer las obras de remodelación, restauración y conservación de los monumentos nacionales mencionados (iii) desconociendo la sentencia proferida el 19 de junio de 2012, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C – Sala de Descongestión en el marco de la acción popular que condenó al Gobierno Nacional por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Educación Nacional a “... *realizar las gestiones*



eficaces para obtener los recursos y apropiaciones para restaurar, recuperar, conservar y defender el patrimonio cultural de los monumentos nacionales Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil”.

2.6.1.1. El defecto procedimental absoluto, de acuerdo a la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, se presenta cuando el juez del proceso atacado en sede de tutela obró completamente por fuera del procedimiento establecido.

Se presenta bajo dos modalidades:

(a) el defecto procedimental absoluto ocurre cuando “se aparta por completo del procedimiento establecido legalmente para el trámite de un asunto específico, ya sea porque: i) se ciñe a un trámite completamente ajeno al pertinente -desvía el cauce del asunto-, o ii) omite etapas sustanciales del procedimiento establecido legalmente, afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso”.[30] (b) El defecto procedimental por exceso de ritual manifiesto, ocurre cuando la autoridad judicial“(…) un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia”; es decir, el funcionario judicial incurre en esta causal cuando “(i) no tiene presente que el derecho procesal es un medio para la realización efectiva de los derechos de los ciudadanos, (ii) renuncia conscientemente a la verdad jurídica objetiva pese a los hechos probados en el caso concreto, (iii) porque aplica rigurosamente el derecho procesal, (iv) pese a que dicha actuación devenga en el desconocimiento de derechos fundamentales”⁵⁰

2.6.1.2. Por su parte el defecto orgánico⁵¹ tiene lugar cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

La falta de competencia puede ser (i) funcional, cuando la autoridad judicial extralimita de forma manifiesta el ámbito de las competencias otorgadas tanto por la Carta Política como por la ley; o (ii) temporal, cuando los jueces a pesar de contar con ciertas atribuciones para realizar determinada conducta, lo hace por fuera del término consagrado para ello. Por lo anterior, cuando un operador judicial desconoce los límites temporales y funcionales de la competencia, configura un defecto orgánico y en consecuencia vulnera el derecho fundamental al debido proceso.

2.6.1.3. A juicio de la parte actora las normas inobservadas en el trámite de la acción popular y cuyo desconocimiento materializa los defectos orgánico y procedimental son las siguientes:

⁵⁰ Sentencia T-367 de 2018



Ley 472 de 1998

ARTICULO 34. SENTENCIA. *Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular*

La condena al pago de los perjuicios se hará "in genere" y se liquidará en el incidente previsto en el artículo 307 del C.P.C.; en tanto, se le dará cumplimiento a las órdenes y demás condenas. Al término del incidente se adicionará la sentencia con la determinación de la correspondiente condena incluyéndose la del incentivo adicional en favor del actor.

En caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización.

En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo.

ARTICULO 35. EFECTOS DE LA SENTENCIA. *La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general".*

2.6.1.4. Del análisis de las precitadas normas considera la Sección Quinta que el juzgado acusado **excedió su competencia para excluir, en el marco de una audiencia de verificación de cumplimiento a las entidades que conformaban la parte pasiva y condenada de la acción popular y desconoció los efectos de cosa juzgada de la sentencia de acción popular previstos en el artículo 35**

⁵¹ Consulta la sentencia T-267 de 2013



de la misma norma, cuestión que resulta lesiva de los derechos fundamentales de los hoy tutelantes, pues descartó como obligados del cumplimiento del fallo de acción popular al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Salud.

Como sustento de esta decisión en el auto de 10 de agosto de 2018 el Juzgado Doce Administrativo adujo que (i) “...partiendo del marco funcional de estas entidades, este Despacho entiende que a los referidos Ministerios no les corresponde apropiarse recursos para llevar a cabo las obras de remodelación y rehabilitación del BIC HSJD”, (ii) el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con sentencia de segunda instancia de la acción popular 11001-33-31-041-2009-00043-03 a la aplicabilidad de los artículos 3º y 4º de la Ley 735 de 2002 para considerar que los Ministerios de Educación, Salud y Cultura debían emprender todas las acciones necesarias para que, en asocio con la ERU y la Secretaría Distrital de Salud, se ejecutara el PEMP bajo los lineamientos de la norma en comento, por ello, “...entiend[í]o el Despacho que el seguimiento de esta obligación quedó a cargo del Juzgado 41 Administrativo de Bogotá, que está obligado a verificar que efectivamente se celebren los contratos que permiten al BIC HSJD atender 1) la educación universitaria con el fin de llevar a cabo prácticas de los estudiantes de las universidades públicas y privadas en el área de la salud y en el desarrollo de trabajos de investigación de este campo; 2) el desarrollo de programas de fomento de la salud y medicina preventiva; y 3) la prestación, con preferencia, de servicios médicos asistenciales a las personas carentes de recursos económicos en los distintos niveles de atención y estratificación.”

Las razones por las cuales la providencia en cita comparte los defectos orgánico y procedimental y vulnera los derechos fundamentales de la parte actora de la tutela son los siguientes:

2.6.1.4.1. Con el fin de entender cómo opera el fenómeno de la cosa juzgada en materia de acción popular es necesario hacer referencia a la sentencia de constitucionalidad C-622 de 2007, en la que la Corte Constitucional expuso que:

“Tratándose de la protección de derechos e intereses colectivos, no puede entonces entenderse que la cosa juzgada es absoluta, pues la naturaleza propia de tales derechos e intereses implica la titularidad de la acción en cabeza de un número más o menos extenso de personas afectadas con la amenaza o violación de tales derechos, que aun cuando habrían podido participar en el proceso, estarían despojadas de la oportunidad de ejercer una acción popular para enmendar una situación de amenaza o afectación de esos derechos que ocurra en la misma colectividad frente al caso fallado, respecto de una sentencia desestimatoria de los mismos y la aparición con posterioridad al fallo de nuevas pruebas que demuestren tal vulneración. Considera la Corte que los recursos probatorios previstos por la ley no son idóneos para superar el conflicto de inconstitucionalidad que surge de reconocerle efectos erga omnes a las sentencias desestimatorias, particularmente, frente a la circunstancia de que después del fallo aparezcan nuevas pruebas definitivas para cambiar la decisión inicial, pues es claro que



tales elementos de juicio, por sustracción de materia, no pudieron ser allegados al proceso en el respectivo periodo probatorio ni valorados por la sentencia

(...)

El presente pronunciamiento establece una excepción al principio de cosa juzgada, de manera que, aun existiendo identidad de sujetos, objeto y causa, si la decisión del juez popular es desestimatoria, y surgen nuevas pruebas trascendentales que puedan variar la decisión anterior, es posible un nuevo pronunciamiento judicial para proteger los derechos colectivos. La Corte, para garantizar los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y el principio de efectividad de los derechos colectivos, procederá a declarar la exequibilidad condicionada, bajo el entendido que las sentencias que resuelven los procesos de acción popular hacen tránsito a cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, salvo cuando surjan con posterioridad a la sentencia desestimatoria, nuevas pruebas trascendentales que pudieran variar la decisión anterior”.

Lo anterior implica que **la cosa juzgada en materia de acciones populares no es absoluta. Sin embargo, la excepción a este principio aplica en casos excepcionales en los que como consecuencia de la existencia de nuevas pruebas y de carácter trascendental debe variar la decisión del juez popular.** No obstante lo anterior, encuentra la Sección que en **el caso bajo examen, las razones que llevaron al Juzgado Doce Administrativo de Bogotá a variar la carga obligacional de los integrantes de la parte pasiva de la acción popular no se refirieron a la obtención de nuevas pruebas sino a un nuevo análisis de las normas que contenían las funciones y responsabilidades de las entidades.** En tal sentido, encuentra la Sala que no resultaba aplicable la regla de derecho que de manera excepcional permite desconocer el principio de cosa juzgada en el marco del trámite de una acción popular, como lo indicó la jurisprudencia constitucional precitada.

De esta manera, debe precisar la Sección que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C” en la sentencia de 19 de junio de 2012, confirmó la decisión proferida por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá en todo lo que se refirió a la responsabilidad de las entidades demandadas respecto de la afectación del derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural.

Por ello, resulta indiscutible que en aplicación del fenómeno de cosa juzgada de la sentencia de acción popular las entidades consideradas como obligadas por el juez en el fallo debían ser aquellas frente a las que se impusieran cargas específicas y más detalladas a efectos de hacer cumplir la decisión de amparar el derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural en el marco de las audiencias de cumplimiento.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C” con sentencia de 19 de junio de 2012, al confirmar el fallo de primera instancia dictado por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá de 9 de febrero de 2009, determinó



en cabeza de la parte pasiva de la acción popular las siguientes responsabilidades:

(i) El **Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Cultura y de Educación Nacional** debía realizar las actuaciones tendientes a obtener los recursos y la disponibilidad presupuestal con el fin de cumplir con la protección efectiva del derecho colectivo mediante obras de remodelación, restauración y conservación.

(ii) Las entidades territoriales – **Gobernación de Cundinamarca y Distrito Capital de Bogotá** – estaban obligadas a proteger los monumentos nacionales porque el Gobernador y el Alcalde Mayor eran parte de la Junta de Conservación del Monumento Nacional y de conformidad con la Ley 397 de 1997 artículo 8°.

(iii) Los **integrantes de la Junta de Conservación del Monumento Nacional** debían ser diligentes en la participación activa de las reuniones programadas y el cumplimiento de los proyectos y programas acordados para recuperar y conservar el monumento y, controlar el deterioro en que se encuentra por falta de mantenimiento general.

(iv) La **Beneficencia de Cundinamarca** como propietaria del inmueble estaba obligada a realizar las reparaciones necesarias y las acciones pertinentes para su mantenimiento y conservación de conformidad con lo establecido por el Código Civil artículo 2350⁵².

En tal sentido, resulta claro que los jueces que tramitan acciones para la garantía de los derechos e intereses colectivos conservan la competencia para hacer cumplir la sentencia (artículo 34 de la Ley 472 de 1998) y en ejercicio de sus facultades pueden adoptar determinaciones judiciales expeditas para hacer cumplir sus fallos. Sin embargo, so pretexto de esta finalidad no pueden desconocer el efecto de cosa juzgada de sus propias decisiones.

2.6.1.4.2. De otra parte, debe resaltarse que en el **auto de 10 de agosto de 2018**, dictado en el proceso de acción popular radicado con el número 11001-33-31-012-**2007-00319** además de traer a colación las normas que regulan las funciones de la entidades demandadas, indicó que en otro proceso de acción popular número de radicación 11001-33-31-041-**2009-00043-03** el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A” con sentencia de 23 de noviembre de 2017, estudió la responsabilidad de los Ministerios de Educación, Salud y Cultura en relación con el cumplimiento de los deberes impuestos por la Ley 735 de 2002 para concluir que ellas no debían asignar presupuesto para las

⁵² Código Civil “**ARTICULO 2350. RESPONSABILIDAD POR EDIFICIO EN RUINA.** El dueño de un edificio es responsable de los daños que ocasione su ruina, acaecida por haber omitido las reparaciones necesarias, o por haber faltado de otra manera al cuidado de un buen padre de familia.

No habrá responsabilidad si la ruina acaeciére por caso fortuito, como avenida, rayo o terremoto. Si el edificio pertenciere a dos o más personas pro indiviso, se dividirá entre ellas la indemnización, a prorrata de sus cuotas de dominio”.



obras de remodelación y rehabilitación del BIC Hospital San Juan de Dios sino que debían emprender todas las acciones necesarias para que en asocio con la ERU y la Secretaría Distrital de Salud, se ejecutara el PEMP bajo los lineamientos de la norma en comento.

Frente al punto, se destaca que en la sentencia de 23 de noviembre de 2017, citada por una de las autoridades judiciales acusadas se concluyó que “1) *no concurren los presupuestos para declarar vulnerados los derechos colectivos a la Moralidad Administrativa, la Defensa del Patrimonio Público, la Defensa del Patrimonio Cultural de la Nación, y la Defensa de la Salubridad Pública; y 2) **sin embargo, sí se hace necesario frente al derecho colectivo de Acceso a los Servicios Públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna declararlo violado en relación con los ministerios de Salud y Protección Social así como de Educación Nacional; con tal propósito emitirá unas órdenes a fin de que se cumpla la Ley 735 de 2002 para el nuevo Complejo Hospitalario San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil y lograr que de esta manera presten sus servicios como hospitales universitarios para la atención, además de las personas que define el PEMP, de aquellas que no se encuentran cubiertas por los regímenes establecidos en desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política***”.

Como argumento para no acceder al amparo del primer grupo de los derechos colectivos indicó que

*“Frente a este derecho colectivo, la Sala advierte que mediante sentencia de 19 de junio de 2012 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, confirmó la sentencia de 9 de febrero de 2009, proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Bogotá (radicado **11001-33-31-012-2007-00319-01**), que amparó el derecho colectivo a la defensa del Patrimonio Cultural de la Nación en relación con el monumento nacional integrado por el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil.*

En dicha sentencia se declaró como responsables de la restauración, mantenimiento y conservación de dichos bienes al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Cultura, al Ministerio de Educación Nacional, a la Gobernación de Cundinamarca y al Distrito Capital de Bogotá, en cabeza del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural de Bogotá, según lo establecido en las leyes 735 de 2002 y 1185 de 2008 así como en el Decreto 301 de 2008 e, igualmente, a la Fundación San Juan de Dios en Liquidación y a la Beneficencia de Cundinamarca, en calidad de propietarios del Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil.

Las órdenes que se emitieron en dicho proceso fueron las siguientes: [Transcripción de las órdenes del fallo de 9 de noviembre de 2009 dictado por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá.

“(…)

Según observa la Sala, las órdenes que se impartieron en la sentencia citada permiten brindar cobertura al derecho colectivo consistente en la Protección del



Patrimonio Cultural de la Nación en relación con el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, pues existe una clara correspondencia entre los ordenamientos del fallo transcrito en precedencia y las pretensiones de la presente demanda que se encaminan a la protección de ese mismo derecho e interés colectivo. Del mismo modo, cabe señalar que en la audiencia llevada a cabo el 4 de octubre de 2017, en el marco del presente proceso, se pudo constatar por el Tribunal, con base en los informes rendidos, que se ha avanzado de modo importante en el cumplimiento de la sentencia mencionada”

De esta manera, se tiene que el mismo Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A” consideró que el derecho colectivo a la protección del patrimonio cultural de la Nación estaba siendo protegido por medio de las órdenes impartidas en el marco del proceso 11001-33-31-012-2007-00319-01 por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá e incluso señaló que “*se ha avanzado de modo importante en el cumplimiento de la sentencia mencionada”*, por ello solo declaró vulnerados el segundo grupo de derechos colectivos.

En vista de lo anterior, la Sección Quinta no encuentra razonable la conclusión a la que arribó el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá al indicar que la verificación de las obligaciones en cabeza de los Ministerios de Salud y Educación a efectos de garantizar el derecho colectivo a la protección del patrimonio cultural de la Nación estaba a cargo del Juzgado Cuarenta y Uno de Bogotá porque la misma autoridad judicial que conoció del trámite 2007-00319 resolvió (i) **no acceder al amparo del derecho colectivo a la protección del patrimonio cultural de la Nación** porque ya había sido garantizado a través de las órdenes del proceso 2007-00319, (ii) **proteger del derecho colectivo de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna** declararlo violado en relación con los ministerios de Salud y Protección Social así como de Educación Nacional.

2.6.1.4.3. Además de lo anterior, se debe resaltar que la Ley 735 de 2002, en su artículo 2º – norma citada como desconocida por la parte actora y sustento de las sentencias de 9 de febrero de 2009, proferida por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá y 19 de junio de 2012, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C” - dispone:

ARTÍCULO 2o. *El Gobierno Nacional por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación Nacional, acometerá las obras de remodelación, restauración y conservación del monumento nacional Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil.*

Para el cumplimiento de la presente ley, créase la junta de conservación del monumento nacional integrada por los ministros de Salud, Cultura y Educación Nacional, Alcalde Mayor de Bogotá, D. C. y el Gobernador de Cundinamarca o sus delegados.



Del tenor literal de la norma se desprende, tal como lo consideraron los jueces ordinarios en las sentencias de 9 de febrero de 2009 y de 19 de junio de 2002, que *“El Gobierno Nacional por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación Nacional, acometerá las obras de remodelación, restauración y conservación del monumento nacional Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil”*.

Además, en relación con el punto debe citarse lo considerado por la Corte Constitucional en la sentencia C-1250 de 2001 que analizó las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Presidente de la República, los Ministerios de Hacienda, Salud y Cultura al proyecto que terminó siendo aprobado como la Ley 735 de 2002. En el trámite de aprobación de esta norma se presentaron varias objeciones, una de ellas que expuso de manera puntual la transgresión de los artículos 154⁵³ y 346⁵⁴ de la Constitución Política, pues a juicio del Gobierno Nacional con la expedición de la norma en cita se estaba desconociendo que el Congreso de la República no puede ordenar gastos, ni asignar partidas del Gobierno Nacional, ni imponer la ejecución de obras al ejecutivo.

La Corte Constitucional desestimó la objeción presidencial en comentario por considerar, en resumen que *“el artículo segundo del proyecto dispone que el Gobierno Nacional, por intermedio del Departamento Nacional de Planeación y los ministerios de Cultura y Educación, acometerá las obras de remodelación, restauración y conservación de los edificios declarados por esa ley como monumentos nacionales...”* cuestión que a juicio de la Corte no contenía propiamente, *“a pesar de su redacción imperativa, una orden o un mandato al Gobierno Nacional para que asigne unos recursos que permitan la ejecución de las obras señaladas en el citado artículo, sino que lo autoriza para proponer partidas destinadas a dichos fines, caso en el cual, acometerá las obras*

⁵³ Constitución Política. *“ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”

⁵⁴ Constitución Política *“ARTICULO 346. <Inciso 1o. modificado por el artículo 3o. del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.*

En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones”



mencionadas⁵⁵. Corrobora este aserto el hecho de que la norma bajo revisión no define las obras a realizar ni fija una cuantía para tal efecto”. Y agregó los artículos que integran el proyecto de ley en revisión, no desconocían el ordenamiento superior, puesto que contienen una autorización al Gobierno para que incluya partidas presupuestales para atender los fines mencionados.

La misma Corte citó como sustento de su decisión la sentencia C-782 de 2007, que a su vez se refirió a la C-343 de 1995, en las que se indicó que las leyes que decretan gasto no modifican ni adicionan el presupuesto sino que sirven de título posterior para que a iniciativa del Gobierno se incluya en la Ley del Presupuesto dicha partida.

Lo anterior, significa que la propia Corte Constitucional en sentencia C-1250 de 2001 encontró ajustado a la Constitución o exequible que se ordenara al Gobierno Nacional por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación Nacional, acometer las obras de remodelación, restauración y conservación del monumento nacional Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno.

2.6.1.5. En vista de lo expuesto, a juicio de esta Sala la decisión adoptada por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá en el auto de 10 de agosto de 2018 desconoció las normas que regulan el trámite de la acción popular pues excedió la competencia que le otorga el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 y desconoció los efectos de cosa juzgada de la sentencia de acción popular previstos en el artículo 35 de la misma norma

Lo anterior, materializa los defectos procedimental y orgánico. Además, evidencia la afectación a los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los demás integrantes de la parte pasiva y condenada de la acción popular, pues como se expuso el Juez Doce Administrativo de Bogotá revaluó el análisis de la carga obligacional de las entidades demandadas hecho en la sentencia que resolvió la acción popular y desconoció lo dispuesto por la Ley 735 de 2002 junto con su interpretación constitucional.

Lo anterior, **no quiere decir que frente a las entidades que conformaban la parte pasiva de la acción popular y fueron condenadas**, en la sentencia de 9 de febrero de 2009 proferida por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá y confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 19 de junio de 2012, **el juez popular no pudiera determinar la prestación o indicar un monto específico a ser asignado a través de decisiones posteriores adoptadas en el trámite de verificación del cumplimiento de la acción popular con miras a la materialización del fallo que garantizó los derechos colectivos, solo que el juez desbordó sus competencias y desconoció los efectos de cosa juzgada**

⁵⁵ Sentencia C-782 de 2001.



de la sentencia al analizar nuevamente la carga obligacional que le asistía a cada condenada.

Sobre el punto debe recordarse que conforme lo dispone la Ley 472 de 1998 artículo 34, cuando el operador judicial acoge las pretensiones del demandante de la acción popular puede ordenar todo aquello que garantice de manera efectiva los derechos colectivos. Sobre el punto, debe además resaltarse que en atención a la naturaleza de los derechos que se protegen a través de esta acción el juez puede ordenar la adopción de cualquier decisión que resulte idónea para amparar el derecho o interés colectivo, cuya amenaza o vulneración resulte probada en el proceso, sin que la congruencia de la sentencia se encuentre limitada por las pretensiones de la demanda de acción popular

De esta manera el juez puede imponer, entre otras, **órdenes de hacer** como sucedió en el caso bajo examen en el que mediante sentencia se condenó por ejemplo “... al GOBIERNO NACIONAL por intermedio del DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, MINISTERIO DE CULTURA Y MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, para que en cumplimiento a sus atribuciones legales, dentro del término de tres (3) meses, contados a partir del día siguiente a la ejecutoria de esta sentencia, realice las gestiones eficaces para obtener los recursos y apropiaciones para restaurar, recuperar, conservar y defender el patrimonio cultural de los monumentos nacionales Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil”.

Vale la pena mencionar que cuando el juez de la acción popular profiere una orden en contra del demandado, de manera correlativa y en cabeza de condenado, se crea una obligación que debe ser determinada o determinable “... ello quiere decir, lógicamente, que en oportunidad, el deudor debe saber qué es lo que debe y cómo lo debe, lo mismo que el acreedor ha de saber qué es lo que puede esperar⁵⁶”. De forma que si en la sentencia se imparte una condena orientada a la garantía de un derecho colectivo que implica una obligación de hacer determinable, el juez de la acción popular puede determinar su contenido con el fin de que se cumpla efectivamente el fallo.

Además, debe destacarse que de acuerdo con la misma normativa una vez se profiere la sentencia en el marco de la acción popular **el juez conserva la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia** de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil artículo 334 y siguientes, hoy Código General del Proceso 305 y siguientes. Por ello, mediante decisiones adoptadas en el marco de las audiencias de cumplimiento pueden especificarse las actividades a realizar para el cumplimiento de la obligación originariamente impartida en la sentencia sin que esto implique per se la vulneración de los derechos fundamentales de los demandados.

⁵⁶ Hinestrosa. Fernando. Tratado de las obligaciones. Tercera Edición. Pág.285. Determinación de la prestación.



En resumen, se tiene que aunque en un loable intento por hacer cumplir la sentencia de 19 de junio de 2012, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C”, el Juez Doce Administrativo de Bogotá hizo nuevos juicios acerca del alcance obligaciones de las entidades llamadas a cumplir el fallo que amparó el derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural, lo que desbordó su límite competencial fijado por el artículo 34 de la Ley 472 de 1992, desconoció los efectos de cosa juzgada de la sentencia de la acción popular de 19 de junio de 2012 previstos en la Ley 472 de 1992 artículo 35 e ignoró la Ley 735 de 2002 artículo 2° conforme su interpretación constitucional.

Frente al punto, se insiste en que la discusión acerca de las cargas obligacionales y dinerarias impuestas al DNP y el Departamento como a la Beneficencia de Cundinamarca quedó zanjada en la audiencia de 8 de marzo de 2017, por lo que este asunto no debe ser revaluado por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá pues respecto de la materia no se superó el requisito de inmediatez.

2.6.2. Defecto sustantivo

2.6.2.1. Como sustento de este cargo el Ministerio de Cultura señaló que debido a que el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá mediante auto de 10 de agosto de 2018 “liquidó una condena” procedía el recurso de apelación en los términos del CPACA artículo 243 numeral 4°.

2.6.2.2. En relación con el defecto sustantivo la Corte Constitucional ha explicado que se presenta cuando “la autoridad judicial aplica una norma claramente inaplicable al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica”⁵⁷.

Puntualmente, lo configuran los siguientes supuestos:

- a) El fundamento de la decisión judicial es una norma que no es aplicable al caso concreto, por impertinente⁵⁸ o porque ha sido derogada⁵⁹, es inexistente⁶⁰, inexecutable⁶¹ o se le reconocen efectos distintos a los otorgados por el Legislador⁶².

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencias SU.159 del 6 de marzo de 2002. M.P. Manuel José Espinosa, T-043 del 27 de enero de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-295 del 31 de marzo de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-657 del 10 de agosto de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-686 del 31 de agosto de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-743 del 24 de julio de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-033 del 1° de febrero de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-792 del 1° de octubre 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio entre otras

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-189 del 3 de marzo de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-205 del 4 de marzo de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-800 del 22 de septiembre de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia T-522 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

⁶² Corte Constitucional, Sentencia SU-159 del 6 de marzo de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa



- b) No se hace una interpretación razonable de la norma⁶³.
- c) La disposición aplicada es regresiva⁶⁴ o contraria a la Constitución⁶⁵.
- d) El ordenamiento otorga un poder al juez y este lo utiliza para fines no previstos en la disposición⁶⁶.
- e) La decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma⁶⁷.
- f) Se afectan derechos fundamentales, debido a que el operador judicial sustentó o justificó de manera insuficiente su actuación.

2.6.2.3. Para analizar este cargo, la Sala debe resaltar que en el trámite de la acción popular el Departamento y la Beneficencia de Cundinamarca interpusieron recurso de reposición y, en subsidio, de apelación y el Ministerio de Cultura únicamente de apelación en contra de la providencia de 10 de agosto de 2018. Frente a lo cual con auto de 21 de agosto de 2018, el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá, Sección Segunda resolvió no reponer la actuación recurrida y declarar improcedentes los recursos interpuestos por el Departamento y la Beneficencia de Cundinamarca y el Ministerio de Cultura, en contra del auto de 10 de agosto de 2018.

En contra de la providencia de 21 de agosto de 2018 el Departamento y la Beneficencia de Cundinamarca interpusieron el recurso de reposición y de queja, por lo que el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá con auto de 6 de septiembre de 2018, dispuso no reponer el auto de 21 de agosto del mismo año y concedió en efecto devolutivo, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el recurso de queja.

Finalmente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera Subsección “B” mediante auto de 29 de octubre de 2018 resolvió declarar “*bien denegados*” los recursos de apelación interpuestos por los apoderados judiciales del Ministerio de Cultura y la Beneficencia de Cundinamarca en contra de la providencia proferida el 21 de agosto de 2018.

Al efecto el juez *ad quem* consideró que de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 472 de 1998 artículo 36 contra los autos proferidos en el trámite de acción popular es procedente solo el recurso de reposición en los términos del CGP, por ello, los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio de Cultura y la Beneficencia de Cundinamarca no eran procedentes. Finalmente indicó que el recurso de reposición había sido resuelto.

⁶³ Corte Constitucional, Sentencias T-051 del 30 de enero de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-1101 del 28 de octubre de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil

⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-018 del 22 de enero de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-086 del 8 de febrero de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-231 del 13 de mayo de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-807 del 26 de agosto de 2004. M.P. Clara Inés Vargas



2.6.2.4. Pues bien la norma invocada como no observada al caso por el Ministerio de Cultura indica lo siguiente:

ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.

En materia de acciones populares la Ley 472 de 1998 dispone en el artículo 36 que en contra los autos dictados en el trámite de la acción popular procede solo el recurso de reposición y, en el artículo 44 ejusdem se señala que en aquellos aspectos no regulados aplican las disposiciones del CCA hoy CPACA cuando el conocimiento del asunto corresponde a los jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Las normas prevén lo siguiente:

“ARTÍCULO 36. RECURSO DE REPOSICION. *Contra los autos dictados durante el trámite de la Acción Popular procede el recurso de reposición, el cual será interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil”*

ARTICULO 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 opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones.*

En tal sentido, resulta claro que toda vez que la norma procesal de las acciones populares regula expresamente los recursos que proceden contra los autos dictados por el juez de la acción popular, no se requiere hacer una integración normativa o aplicar las disposiciones procesales del CPACA en materia de recursos.

Además, debe resaltarse que el artículo 243 del CPACA es aplicable a los procesos que se rigen por el trámite ordinario o que no cuentan con su trámite especial. Ello quiere decir que si la acción que se somete a conocimiento del juez administrativo tiene su trámite especial como sucede con el caso de las acciones populares y de grupo cuyo procedimiento está íntegramente regulado por la Ley 472 de 1998 no deben aplicarse las disposiciones sobre recursos del CPACA.

Sobre el punto debe destacarse que la Corte Constitucional en sentencia C-377 de 2002, al analizar la constitucionalidad del artículo 36 de la Ley 472 de 1998,



estudió si el legislador, al no prever el recurso de apelación respecto de los autos dictados en el trámite de las acciones populares y de grupo, desconoció la norma fundamental, consideró que *“la doble instancia mediante el reconocimiento del recurso de alzada no es obligatoria en todos los asuntos que son de decisión judicial, puesto que la ley está autorizada para establecer excepciones siempre y cuando se respeten el debido proceso, el derecho de defensa, la igualdad, y no se niegue el acceso a la administración de justicia”*.

A lo anterior agregó que *“el principio de la doble instancia no tiene carácter absoluto en el sentido de que necesariamente toda sentencia o cualquier otra providencia judicial sea susceptible de ser apelada o consultada, “pues su aplicación práctica queda supeditada a las regulaciones que expida el legislador dentro de su competencia discrecional, pero sin rebasar el límite impuesto por los principios, valores y derechos fundamentales constitucionales, específicamente en lo que atañe con el principio de igualdad. Así, pues, es facultad del legislador señalar en qué casos los procesos judiciales se tramitarán en dos instancias y cuáles no, salvo en los casos en que la Constitución haya dispuesto expresamente lo contrario como es el caso de la impugnación de la sentencia condenatoria y de las decisiones adoptadas en ejercicio de la acción de tutela”*.

Finalmente, vale la pena destacar que con la expedición del CPACA no se modificaron los recursos procedentes en el marco de las acciones populares, pues si ello hubiese ocurrido así el legislador lo hubiese previsto de manera expresa como sucedió por ejemplo con las medidas cautelares, cuando en el artículo 229 del CPACA parágrafo se indicó *“Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos (...) del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”*.

En conclusión encuentra la Sala que las decisiones del Juzgado Doce Administrativo de Bogotá y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de declarar improcedentes los recursos de apelación interpuestos por los demandados en el trámite la acción popular resulta ajustada a la normativa que regula esta acción constitucional, por lo cual se negará el cargo de defecto sustantivo.

2.6.1. Violación directa a la constitución

A juicio de la parte actora este defecto se configuró en el caso como consecuencia de la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa por parte de los jueces que conocieron de la acción popular.

La Sala precisa que esta causal específica de procedibilidad de la tutela contra providencia judicial parte del reconocimiento de la fuerza normativa de la Constitución Política reconocida en el artículo 4° superior y que el máximo



Tribunal Constitucional en sentencia SU-198 de 2013, presentó la caracterización para su procedencia en el siguiente sentido:

“Se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce la Carta Política, ya sea porque: (i) deja de aplicar una disposición ius fundamental a un caso concreto; o porque (ii) aplica la ley al margen de los dictados de la Constitución. En el primer caso, la Corte ha dispuesto que procede la tutela contra providencias judiciales por violación directa de la Constitución (a) cuando en la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional, (b) cuando se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata y (c) cuando el juez en sus resoluciones vulneró derechos fundamentales y no tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución. En el segundo caso, la jurisprudencia ha afirmado que el juez debe tener en cuenta en sus fallos, que con base en el artículo 4 de la C.P, la Constitución es norma de normas y que en todo caso en que encuentre, deduzca o se le interpele sobre una norma que es incompatible con la Constitución, debe aplicar las disposiciones constitucionales con preferencia a las legales mediante el ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad”.

En consonancia con lo anterior, encuentra la Sección que a efectos del estudio de la violación directa de la Constitución no basta con señalar de manera genérica la transgresión de un derecho fundamental, sino que además el actor debe cumplir con una carga mínima de argumentación a efectos de indicar porqué se materializa el defecto o en qué se soportan los motivos de inconformidad.

La Sala concluye que en el caso la parte actora no adujo las razones por las que las autoridades judiciales acusadas dejaron de observar una norma constitucional o aplicaron una disposición al margen de los principios constitucionales, cuestión que imposibilita el estudio del defecto por parte de la Sala pues de lo contrario se estaría realizando un estudio oficioso de una providencia judicial debidamente ejecutoriada, lo cual atentaría contra los postulados de cosa juzgada y autonomía judicial y así, en últimas se convertiría el mecanismo constitucional en una tercera instancia.

2.7. Conclusiones

En consideración a lo expuesto, la Sala (i) **negará las solicitudes de desvinculación** del Ministerio de Educación, la Personería de Bogotá, la Defensoría del Pueblo – Regional Bogotá y la Secretaría Distrital Planeación y (ii) **tendrá como coadyuvantes** de la parte accionante al Ministerio de Cultura, al Agente Liquidador de la extinta Fundación San Juan de Dios, a la Empresa de Renovación Urbana y al representante legal del conjunto de derechos y obligaciones de la extinta Fundación San Juan de Dios y Hospitales: San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil – Liquidado.



Asimismo, **declarará la improcedencia** de la acción de tutela por incumplimiento del requisito de inmediatez respecto del defecto fáctico y de las inconformidades planteadas por la parte actora y sus coadyuvantes que se dirigen a señalar que la determinación de los jueces de la acción popular de excluir al DNP y mantener al Departamento como a la Beneficencia de Cundinamarca como responsables de apropiar y destinar dinero para restaurar, recuperar, conservar y defender al Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil como bienes que integran el patrimonio cultural vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa.

De otra parte, **negará** el amparo en lo que se refiere a los defectos sustantivo y de violación directa de la Constitución. Y **accederá al amparo**, por **encontrar configurados los defectos orgánico y procedimental** propuesto por la parte actora y sus coadyuvantes, en la medida en que el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá al expedir el auto de 10 de agosto de 2018, confirmado mediante las providencia de 21 de agosto de 2018 y 6 de septiembre de 2018, en un loable intento por hacer cumplir la sentencia de 19 de junio de 2012, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "C, hizo nuevos juicios acerca del alcance obligaciones de las entidades llamadas a cumplir el fallo que amparó el derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural, lo que desconoce los efectos de cosa juzgada de la sentencia de la acción popular.

Frente al punto, se insiste en que la discusión acerca de las cargas obligacionales y dinerarias impuestas al DNP y el Departamento como a la Beneficencia de Cundinamarca quedó zanjada en la audiencia de 8 de marzo de 2017, por lo que este asunto no debe ser revaluado por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá porque respecto de la materia no se superó el requisito de inmediatez.

En todo caso, pone de manifiesto la Sección Quinta del Consejo de Estado que esta decisión desde ningún punto de vista desconoce: (i) la trascendencia histórica de los monumentos nacionales Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil; (ii) la necesidad imperiosa de dar cumplimiento a las providencias judiciales que garantizan los derechos colectivos (ii) la obligación que le asiste a los jueces que conocen de las acciones populares de impulsar de manera oficiosa el trámite judicial y de velar por el efectivo cumplimiento de sus decisiones.

Por el contrario, evidencia la importancia de que los jueces que tramitan acciones para la garantía de los derechos e intereses colectivos en ejercicio de sus facultades adopten determinaciones judiciales expeditas para hacer cumplir sus fallos. Sin embargo, so pretexto de esta finalidad no pueden desconocer el efecto de cosa juzgada de sus propias decisiones.

Finalmente, la Sala dejará sin efectos los autos de 10 de agosto de 2018, 21 de agosto de 2018 y 6 de septiembre de 2018 proferidos en el marco de la acción



popular radicada con el número 11001-33-31-012-2007-00319 por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá.

Asimismo, teniendo en cuenta que el juez constitucional no puede reemplazar al ordinario, le ordenará a la autoridad acusada que profiera una decisión de reemplazo en la que se observen los lineamientos de esta providencia, esto es, determine cuáles son las obligaciones que le son exigibles a cada una de las entidades que conforman la parte pasiva de la acción popular a efectos de hacer efectiva la sentencia de 19 de junio de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C”, sin desconocer su contenido y que hizo tránsito a cosa juzgada, así como las determinaciones adoptadas en la audiencia de 8 de marzo de 2017.

3. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las solicitudes de desvinculación del Ministerio de Educación, la Personería de Bogotá, la Defensoría del Pueblo – Regional Bogotá y la Secretaría Distrital Planeación.

SEGUNDO: TENER como coadyuvantes de la parte accionante al Ministerio de Cultura, al Agente Liquidador de la extinta Fundación San Juan de Dios, a la Empresa de Renovación Urbana y al representante legal del conjunto de derechos y obligaciones de la extinta Fundación San Juan de Dios y Hospitales: San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil – Liquidado.

TERCERO: DECLARAR la improcedencia de la acción de tutela por incumplimiento del requisito de inmediatez respecto del defecto fáctico y de las inconformidades planteadas por la parte actora y sus coadyuvantes que se dirigen a señalar que la determinación de los jueces de la acción popular de excluir al DNP y mantener al Departamento como a la Beneficencia de Cundinamarca, como responsables de apropiar y destinar dinero para restaurar, recuperar, conservar y defender al Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil como bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación, vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa.

CUARTO: NEGAR el amparo en lo que se refiere a los defectos sustantivo y de violación directa de la Constitución propuestos por la parte activa de esta acción.

QUINTO: AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del Departamento y la Beneficencia de



Cundinamarca, por encontrar configurado el defecto orgánico y procedimental propuesto por la parte actora respecto de los autos de 10 de agosto de 2018, 21 de agosto de 2018 y 6 de septiembre de 2018 proferidos por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá.

SEXTO: En consecuencia, **DEJAR SIN EFECTOS** los autos de 10 de agosto de 2018, 21 de agosto de 2018 y 6 de septiembre de 2018 proferidos en el marco de la acción popular radicada con el número 11001-33-31-012-2007-00319 por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá.

SÉPTIMO: ORDENAR al Juzgado Doce Administrativo de Bogotá que, en el término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, profiera una decisión de reemplazo en la que se observen los lineamientos de esta providencia, esto es, determine cuáles son las obligaciones que le son exigibles a cada una de las entidades que conforman la parte pasiva de la acción popular a efectos de hacer efectiva la sentencia de 19 de junio de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C”, sin desconocer su contenido y que hizo tránsito a cosa juzgada, así como las decisiones adoptadas en la audiencia de 8 de marzo de 2017.

OCTAVO: NOTIFICAR a las partes y los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

NOVENO: Si no fuere impugnada esta decisión dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, al día siguiente a su ejecutoria, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La presente decisión se discutió y aprobó en sesión de la fecha.

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada
Aclaración de voto



Radicado: 11001-03-15-000-2018-04326-00
Actores: Departamento de Cundinamarca y otro

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

ALBERTO YEPES BARREIRO
Magistrado

