



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Bogotá D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil veintiséis (2026)

Radicación:	25000-23-36-000-2025-00525-00
Medio de control:	Controversias contractuales
Demandante:	Procuraduría General de la Nación
Demandado:	Imprenta Nacional de Colombia y otros
Asunto:	Decide solicitud de medida cautelar consistente en ordenar al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores suspender los desembolsos acordados en el convenio cuya nulidad se persigue. Arts. 229 a 231 del CPACA. Precedente Consejo de Estado.

A continuación, el Despacho resuelve la solicitud de decreto de medidas cautelares formulada por la parte actora dentro del proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.

El 14 de octubre de 2025 la Procuraduría General de la Nación (PGN) presentó demanda de controversias contractuales con el fin de que se declarara la nulidad absoluta del “convenio con persona extranjera de derecho público para la cooperación y participación en el proceso de transferencia de conocimiento y puesta en marcha del proyecto de producción y personalización de las libretas de pasaporte, documentos de viaje y etiquetas de visas de la República de Colombia” , suscrito el 28 de julio de 2025 entre el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores (FRMRE), la Imprenta Nacional de Colombia (INC) y la Imprensa Nacional Casa Da Moeda S.A. de Portugal (INCM).

Como consecuencia de lo anterior, la Procuraduría General de la Nación persigue que se ordene a la INCM devolver en su integridad las sumas de dinero que haya recibido como contraprestación por la ejecución del convenio.

2. La solicitud de medida cautelar.

El 28 de noviembre de 2025 la Procuraduría General de la Nación solicitó el decreto de medida cautelar consistente en ordenar al FRMRE suspender el giro de los recursos previstos en la cláusula 6, numeral 6.18, del convenio (que remite a la cláusula 11.2).

3. Pronunciamiento de la parte demandada.

El FRMRE solicitó negar la medida cautelar por considerar que era improcedente, en tanto se trataba de una petición inane, pues el convenio no contiene una obligación actual y específica de "giro de recursos" que pueda suspenderse. La cláusula 6.18 remite a la cláusula 11, que solo estima el valor del convenio; los desembolsos reales del FRMRE dependen de convenios/contratos interadministrativos específicos futuros, sujetos a apropiaciones presupuestales que deben tramitarse cada vigencia (num. 6.5).

Asimismo, señaló que conforme al auto proferido por el Consejo de Estado el 26 de abril de 2021, rad. 85001-2333-000-2020-00040-01, el juez administrativo no tiene competencia para suspender cláusulas de un contrato estatal, pues ello equivaldría a una modificación unilateral judicial de lo pactado por las partes, y los jueces no pueden "coadministrar".

Finalmente, consideró que la solicitud no cumplía no los requisitos contemplados en el artículo 231 del CPACA, pues la demanda no estaba razonablemente fundada en derecho, no se había probado que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla y no se había acreditado un perjuicio irremediable.

La INCM se opuso al decreto de la medida cautelar solicitada por la parte actora, por considerar que era "expropiatoria" y no cautelar, pues suspender los giros de la cláusula 11.2 le impediría reclamar cualquier reconocimiento económico en caso de nulidad, en contravía del artículo 48 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 1746 del Código Civil, que protegen las prestaciones ejecutadas de buena fe. Además, señaló que la medida no cumplía con ninguno de los requisitos exigidos en el artículo 231 CPACA.

4. El trámite y el traslado de las medidas cautelares.

Fecha	Actuación
15 de diciembre de 2025	Se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar solicitada por la parte actora.
16 de enero de 2026	El Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó que se negara la medida cautelar.
30 de junio de 2026	Se negó la solicitud de nulidad presentada por el apoderado de la Imprensa Nacional Casa Da Moeda S.A. de Portugal y se precisó que el término de traslado para pronunciarse respecto de la medida cautelar solicitada por la parte actora, empezaba a correr a partir del día siguiente al de la ejecutoria de dicha providencia.
14 de julio de 2026	El apoderado de la Imprensa Nacional Casa Da Moeda S.A. se opuso a la solicitud de medida cautelar.
21 de julio de 2026	El proceso ingresó al despacho para pronunciarse respecto de la medida cautelar.

II. CONSIDERACIONES

En criterio del Despacho debe negarse la solicitud de decreto de medida cautelar presentada por la parte actora por las siguientes razones:

A. Cláusulas del convenio sobre las que recae la solicitud de medida cautelar.

1. La cláusula 6 del convenio cuya nulidad se persigue establece lo siguiente:

CLÁUSULA 6. Obligaciones de las ENTIDADES. Serán obligaciones solidarias de las ENTIDADES, además de otras previstas en la legislación aplicable:

(...)

Serán obligaciones del FONDO, además de otras previstas en la legislación aplicable y el clausulado de este Convenio

6.18. Realizar los desembolsos según los términos y condiciones indicados en la cláusula 11.2 del presente Convenio.

2. A su vez, la cláusula 11 del referido convenio dispone:

CLÁUSULA 11. Valor del Convenio y forma de desembolso a cargo de las Partes.

El valor del presente Convenio corresponde a la sumatoria de los aportes efectuados por las Partes durante su ejecución, que al momento de su firma se estiman así:

11.1. Valor de los aportes correspondientes a los equipos y servicios asociados a la Solución a cargo de la INCM, valorados en (...) EUR 68'444.588,00 durante la vigencia del contrato, a precios de 2025 a precios constantes de 2025 en euros.

11.2. Valor de los aportes a cargo del FONDO, el FONDO efectuará los aportes correspondientes, conforme lo previsto en el presente Convenio, por medio de convenios o contratos interadministrativos específicos suscritos con INC, conforme a los soportes presupuestales respectivos y sus correspondientes apropiaciones.

El FONDO se compromete a actualizar cada cambio de vigencia el valor de sus aportes, tomando como base el índice de precios al consumidor aplicables en la República de Colombia.

11.3. Valor de los aportes a cargo de la INC: se valora en 255.000.000 € (...)

B. Medida cautelar en el CPACA.

3. El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 establece que, en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, a petición de parte debidamente sustentada, el magistrado ponente puede decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

4. A su vez, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 establece que las medidas cautelares son procedentes cuando concurren los siguientes requisitos: **(i)** Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; **(ii)** Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados; **(iii)** Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y **(iv)** Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

C. Análisis del cumplimiento de los requisitos contemplados en el artículo 231 CPACA.

5. No se cumple con el requisito consistente en que la demanda esté razonablemente fundada en derecho (art. 231.1 CPACA), pues, conforme al acto administrativo de justificación aportado como prueba, el convenio no se fundamentó en el régimen general de selección objetiva, sino en el parágrafo 1° del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, norma especial que autoriza a las entidades estatales colombianas a celebrar contratos o acuerdos con personas extranjeras de derecho público sometidos a las reglas de tales organismos, sin sujeción al procedimiento de licitación pública previsto en el artículo 2 de la misma ley.

Se presenta un debate razonable en tanto se considera que este supuesto —contratación con persona extranjera de derecho público— es distinto del previsto en el inciso primero del artículo 20 - financiación por organismos de cooperación internacional en porcentaje igual o superior al 50% -, que sí fue el invocado por la demandante como norma presuntamente vulnerada¹.

Sobre el particular, se resalta que la parte actora sustentó la solicitud de medida cautelar en que el convenio se celebró "contra expresa prohibición legal", debido al desconocimiento del deber de licitación pública derivado del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual sirve para sostener que hay "evidente desviación de poder, al eludir el procedimiento de selección objetiva y los demás requisitos previstos en la norma aplicable al proceso de contratación, vulnerando así los principios de transparencia, planeación, libre concurrencia y selección objetiva del contratista."

Esta discrepancia entre la norma que la demandante señala como transgredida (art. 2, Ley 1150 de 2007) y la norma que amparó la celebración del convenio según el acto de justificación (parágrafo 1°, art. 20, Ley 1150 de 2007) no fue abordada por la parte actora en su solicitud de medida cautelar, lo que introduce una duda razonable, en esta etapa, sobre la apariencia de buen derecho invocada, pues lo que se observa, prima facie, es la existencia de un fundamento normativo especial que las entidades demandadas alegan haber aplicado.

Lo anterior de ninguna manera implica prejuzgar el fondo del asunto, sino que se trata de una simple constatación—que exigirá un análisis más detenido sobre si los presupuestos del parágrafo 1° del artículo 20 se cumplieron efectivamente y si la contratación directa con la INCM se ajustó a dicha norma especial—, pues lo cierto es que la existencia de dicho régimen legal específico invocado por las demandadas,

¹ **Ley 1150 de 2007. ARTÍCULO 20. DE LA CONTRATACIÓN CON ORGANISMOS INTERNACIONALES.** Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con **fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales**, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.

Los contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sea el desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud; contratos y convenios necesarios para la operación de la OIT; contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos; contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM; los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades.

Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.

PARÁGRAFO 1o. Los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público, podrán someterse a las reglas de tales organismos.

PARÁGRAFO 2o. Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información a los organismos de control y al Secop relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.

PARÁGRAFO 3o. En todo Proyecto de cooperación que involucre recursos estatales se deberán cuantificar en moneda nacional, los aportes en especie de la entidad, organización o persona cooperante, así como los del ente nacional colombiano. Las contralorías ejercerán el control fiscal sobre los proyectos y contratos celebrados con organismos multilaterales.

que no fue controvertido de manera directa por la Procuraduría, debilita en este momento procesal la contundencia del cargo de nulidad por omisión de licitación.

6. No se cumple con el requisito consistente en haber demostrado que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla (art. 231.3 CPACA). Por el contrario, decretar la medida sería más gravoso porque la suspensión de los desembolsos podría comprometer, de manera inmediata, la continuidad y la meta de iniciar la prestación del servicio de expedición de pasaportes bajo el nuevo modelo a partir de abril de 2026, lo que obligaría a acudir contratar, seguramente, por urgencia manifiesta —mecanismo excepcional al que, según se indica, se ha debido recurrir en años anteriores— y generaría una situación de inestabilidad que podría poner en riesgo la continuidad de un servicio público directamente vinculado al derecho fundamental a la libre circulación (art. 24 C.P.).

Aunque la Procuraduría argumentó, en su solicitud, que la comparación entre los valores de los contratos 356-2023 y 368-2024 (celebrados con la UT Documentos de Viaje) y el valor estimado de los aportes de la INC en el convenio demandado evidenciaría una deficiente estructuración económica y riesgo de desfinanciación, tanto el FRMRE como la INCM señalaron que dicha comparación resulta artificiosa, por tratarse de modelos contractuales, objetos y condiciones de mercado distintos (contratación de un operador privado bajo el esquema anterior, frente a un esquema de cooperación internacional con transferencia de conocimiento e infraestructura bajo el nuevo modelo). Al respecto, la demandante no aportó, en la solicitud cautelar, un estudio técnico o financiero propio que sustente cuantitativamente el riesgo alegado de afectación al patrimonio público, más allá de dicha comparación.

Así, no advierte el despacho, con el grado de claridad y suficiencia probatoria sumaria que exige el artículo 231 del CPACA, que resulte más gravoso para el interés público negar la medida que concederla. Por el contrario, la suspensión de los desembolsos podría generar una afectación cierta e inmediata a la continuidad del servicio público de expedición de pasaportes y a derechos económicos de un tercero de buena fe, frente a un riesgo patrimonial hipotético.

Sobre el particular, se resalta que, a la luz de los artículos 13 y 40 de la Ley 80 de 1993 —que remiten a las normas civiles y comerciales y al principio de autonomía de la voluntad para la disposición de los intereses de las partes contratantes—, no se advierte una contradicción evidente con los fundamentos del contrato estatal: conforme al artículo 2 de la misma ley, si bien el contratista es colaborador del Estado en el cumplimiento de sus fines, ello no excluye la garantía de remuneración por la obra o el servicio efectivamente prestado en ejecución del contrato (arts. 3 y 5 Ley 80 de 1993).²

7. Finalmente, no se cumple con el requisito contemplado en el numeral 4º del artículo 231 del CPACA, consistente en que se cumpla una de las siguientes condiciones: a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

² Al respecto ver: CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. Radicados: CE-SEC3-EXP1999-N14943, 66305, 74260, 74181, 73478, entre otros.

Al respecto la Procuraduría sostuvo que, de no suspenderse los desembolsos, los pagos que se efectúen durante el trámite del proceso quedarían consolidados en virtud del artículo 48 de la Ley 80 de 1993 (que ordena el reconocimiento de prestaciones ejecutadas incluso en contratos declarados nulos), lo que haría nugatoria una eventual sentencia de nulidad.

Dicha disposición normativa, establece:

ARTÍCULO 48. DE LOS EFECTOS DE LA NULIDAD. La declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva no impedirá el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria.

Habrá lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas del contrato nulo por objeto o causa ilícita, cuando se probare que la entidad estatal se ha beneficiado y únicamente hasta el monto del beneficio que ésta hubiere obtenido. Se entenderá que la entidad estatal se ha beneficiado en cuanto las prestaciones cumplidas le hubieren servido para satisfacer un interés público.

De la disposición transcrita se desprende, en primer lugar, que el legislador reguló de manera expresa los efectos de la declaratoria de nulidad de los contratos estatales de ejecución sucesiva. En segundo lugar, la circunstancia de que, en caso de prosperar las pretensiones de la demanda, deban reconocerse y pagarse las prestaciones ejecutadas en los términos del artículo 48 de la Ley 80 de 1993 no configura, por sí sola, un perjuicio irremediable ni permite concluir que los efectos de la sentencia serían nugatorios, pues constituye una consecuencia jurídica expresamente prevista por el ordenamiento para este tipo de contratos. En tercer lugar, dicho reconocimiento no opera de manera automática, sino que se encuentra sujeto a la verificación de los presupuestos establecidos por la ley, particularmente que las prestaciones ejecutadas hayan reportado un beneficio a la entidad estatal al satisfacer un interés público y, cuando corresponda, a la buena fe de quien las ejecutó. En consecuencia, no es acertado sostener que los desembolsos que eventualmente se realicen durante el trámite del proceso consoliden de manera definitiva las situaciones jurídicas controvertidas o priven de eficacia una eventual sentencia estimatoria, pues será el juez de la nulidad quien, al momento de decidir de fondo, determine el alcance de los efectos restitutorios previstos en el citado artículo. Por ello, el argumento expuesto por la Procuraduría General de la Nación no resulta suficiente para acreditar el requisito previsto en el numeral 4 del artículo 231 del CPACA y, además, desconoce el régimen específico de los efectos de la nulidad consagrado en el artículo 48 de la Ley 80 de 1993.

En la misma línea, la medida cautelar solicitada desborda la finalidad propia de este tipo de mecanismos, consistente en preservar provisionalmente la eficacia de la sentencia que ponga fin al proceso, pues pretende neutralizar anticipadamente un régimen de efectos que el legislador reguló de manera expresa para la declaratoria de nulidad de los contratos estatales. En efecto, tanto el artículo 48 de la Ley 80 de 1993 como el artículo 1746 del Código Civil establecen las consecuencias jurídicas derivadas de dicha declaratoria, de manera que acceder a la suspensión de los desembolsos con fundamento en evitar la aplicación de esas disposiciones implicaría desconocer el diseño normativo previsto por el legislador y anticipar, por vía cautelar,

efectos incompatibles con el régimen de restituciones que corresponde definir al juez al proferir la sentencia. Por consiguiente, la medida pretendida por la Procuraduría General de la Nación no se limita a garantizar el objeto del proceso, sino que persigue modificar provisionalmente las consecuencias legales que, de prosperar la demanda, deberán ser determinadas en la decisión de fondo.

Por otra parte, el perjuicio irremediable no puede presumirse ni deducirse a partir de consideraciones generales o abstractas, sino que corresponde a la parte solicitante alegarlo y acreditarlo, al menos sumariamente, mediante los elementos de convicción aportados con la demanda o con la solicitud de la medida cautelar. En consecuencia, la sola afirmación de una eventual afectación o la existencia del acto administrativo demandado no son suficientes para tener por satisfecho este presupuesto, pues el artículo 231 del CPACA exige una demostración mínima que permita al juez inferir razonablemente la ocurrencia, entidad y alcance del perjuicio invocado. Este criterio fue reiterado por el Consejo de Estado en auto del 22 de mayo de 2026³, en el que precisó:

23. En ese sentido, la Sala considera pertinente precisar que, si bien, en principio, podría estimarse que el rechazo de una concesión minera es susceptible de generar una afectación económica para el solicitante, tal circunstancia no releva a la parte interesada de la carga de alegar y acreditar, siquiera sumariamente, los perjuicios cuya protección cautelar pretende. En efecto, el artículo 231 del CPACA consagra expresamente, como requisito para el decreto de medidas cautelares en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que los perjuicios invocados se encuentren "*probados al menos sumariamente*", exigencia que no puede entenderse satisfecha a partir de meras inferencias generales o de la sola existencia del acto administrativo demandado.

24. Aceptar una tesis distinta implicaría asumir que todo acto administrativo que niegue un derecho rechace una solicitud o declare improcedente una petición con eventuales repercusiones económicas comporta, por sí mismo y de manera automática, la acreditación del perjuicio. Bajo esa lógica, la exigencia prevista por el legislador perdería toda eficacia normativa, pues bastaría la simple afirmación de una posible afectación económica para entender cumplido el presupuesto cautelar, sin necesidad de soporte probatorio alguno. Ello vaciaría de contenido el artículo 231 del CPACA y desconocería la voluntad del legislador de establecer un régimen diferenciado entre las medidas cautelares procedentes en el medio de control de simple nulidad y aquellas previstas para la nulidad y restablecimiento del derecho.

(...)

26. Adicionalmente, admitir que el perjuicio surge indefectiblemente de la negativa administrativa supone desdibujar el carácter excepcional, instrumental y preventivo de las medidas cautelares, transformándolas en mecanismos de concesión automática ante cualquier acto administrativo adverso con incidencia económica. Tal entendimiento resultaría

³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata. Bogotá D.C., 22 de mayo de 2026. Radicación: 25000-23-36-000-2025-00241-01 (74.256)

incompatible con los principios de necesidad, proporcionalidad y motivación que gobiernan el ejercicio de la potestad cautelar del juez administrativo, y conduciría a relevar a las partes de la carga mínima de alegar, argumentar y demostrar, siquiera de manera preliminar, la existencia de una afectación real, concreta y jurídicamente relevante.

(...) Era carga de la parte actora aportar elementos de juicio que permitieran inferir razonablemente la existencia, el valor y el alcance de la afectación económica cuya protección cautelar solicita, exigencia que, como se explicó previamente, no se encuentra satisfecha en el presente asunto.

En consecuencia, el argumento de la demandante no logra acreditar, con el rigor exigido en sede cautelar, que la sola aplicación del régimen legal de efectos de la nulidad —que operaría de igual manera con o sin la medida cautelar solicitada— configure un perjuicio irremediable o haga nugatorios los efectos de la sentencia.

En conclusión, el Despacho negará la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, pues no están acreditados de manera concurrente los requisitos del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011: **(i)** la apariencia de buen derecho se encuentra debilitada por la discrepancia entre la norma que se alega vulnerada (art. 2, Ley 1150 de 2007) y la norma especial invocada para la celebración del convenio (parágrafo 1º, art. 20, Ley 1150 de 2007), no controvertida directamente por la demandante; **(ii)** el juicio de ponderación de intereses no favorece la medida, ante el riesgo cierto de afectación al servicio público de expedición de pasaportes y a derechos económicos de un tercero de buena fe, frente a un riesgo patrimonial no acreditado con el rigor sumario exigido; y **(iii)** no se demostró un perjuicio irremediable ni que los efectos de la sentencia serían nugatorios, en tanto el régimen legal de restituciones derivado de una eventual nulidad opera con independencia de que se decrete o no la medida cautelar solicitada.

En consecuencia, el magistrado ponente,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la solicitud de medida cautelar formulada por la parte actora el 28 de noviembre de 2025, por los argumentos expuestos en la parte motiva del presente auto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Sustanciador en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y su posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.