

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** No. 25000-23-41-000-2022-01283-00  
**Demandantes:** JOHN MILTON RODRÍGUEZ Y OTROS  
**Demandados:** CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y OTRO  
**Referencia:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES  
COLECTIVOS  
**Asunto:** AVOCA CONOCIMIENTO E INADMITE  
DEMANDA

Visto el informe secretarial que antecede (archivo 14), procede el Despacho a establecer su competencia funcional para conocer el proceso de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

1) Mediante escrito radicado el 19 de mayo de 2022 en el aplicativo de demanda en línea (archivo 01), los señores John Milton Rodríguez, Eduardo Sebastián Cañas Estrada, Sandra Liliana Palacios, Alejandro Moreno, Alexis Rodríguez González, Andrés Felipe Torres, Arturo Cantonio Cortés Symes, Carlos Alberto Mendoza, Daladier Emiro Demarchy Garces, David Ricardo Reyes Castro, Eduardo Sánchez Buitrago, Eduin Otero Vásquez, Farid Larrahondo Mejía, Fredy Galvis Álvarez, Jonas Pinto Mesa, Marcela Arboleda, Edgar Augusto Rojas García, Pedro Manuel Saumeth Saenz, Cristina Ceballos, María Cristina Ordóñez, Nelson Arturo Gómez Garces, Luz Bibiana Pino Ramírez, Marco Antonio Salas Benavidez, Francisco Javier Trujillo Torres, María Eugenia Suárez Bohórquez, Porfirio Mendoza Moreno, Tito Alberto Rangel Arias, Wilberto Valdelamar Navarro, Jaime Armando Solano, Eusebio Abreo Leal, Arnold Brown Ortiz, Francisco Javier Motta Gutierrez y Leonardo González Andrade, presentaron demanda en ejercicio de la acción popular en contra del Consejo Nacional Electoral y el señor Ricardo Arias Mora en su

*Expediente No. 25000-23-41-000-2022-01283-00*  
*Actor: John Milton Rodríguez y otros*  
*Protección de los Derechos e Intereses Colectivos*

calidad de copresidente del partido político Colombia Justa y Libre, con el fin de que se proteja el derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa.

2) Efectuado el reparto, le correspondió el conocimiento del medio de control de la referencia al Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo del Circuito de Bogotá (archivo 02), quien por auto del 28 de junio de 2022, declaró su falta de competencia y ordenó la remisión del expediente de la referencia a esta Corporación, al considerar que la entidad demandada es del orden nacional, por lo que la competencia para conocer de la presente acción popular, promovida en contra del Consejo Nacional Electoral, se encuentra radicada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

3) Remitido el expediente a esta Corporación el 4 de agosto de 2022 con destino a la Secretaría General quien mediante correo electrónico de la misma fecha, remitió el asunto a la dirección electrónica [scs01sb01-2tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:scs01sb01-2tadmincdm@notificacionesrj.gov.co) la cual funciona únicamente para efectos de notificaciones de la Sección Primera de esta Corporación por lo que fue remitido nuevamente el 21 de octubre de 2022 a la dirección [scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co) y efectuado el reparto el 26 del mismo mes y año, correspondiéndole el conocimiento de la presente acción al suscrito Magistrado (archivos 13 y 15).

## **II. CONSIDERACIONES**

1) Revisada la demanda y sus anexos, advierte el Despacho que efectivamente la acción está dirigida en contra del Consejo Nacional Electoral y el señor Ricardo Arias Mora en su calidad de copresidente del partido político Colombia Justa y Libre.

Al respecto, se tiene, que en El Consejo Nacional Electoral, es un organismo autónomo, de creación constitucional, independiente de las tres ramas del poder público, conforme lo señalado en los artículos 120, 264 y 265 de la Constitución Política, pues pertenece a la organización electoral, con competencia en todo el territorio nacional.

Expediente No. 25000-23-41-000-2022-01283-00  
Actor: John Milton Rodríguez y otros  
Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

Por su parte, el señor Ricardo Arias Mora en su calidad de copresidente del partido político Colombia Justa y Libre, resulta ser un particular que hace parte de un movimiento político reconocido con personería jurídica; sin embargo, la persona accionada como copresidente de un movimiento político no tiene a su cargo el ejercicio de funciones públicas.

Así las cosas, se tiene que una de las accionadas en el presente medio de control corresponden a autoridades del orden nacional, no obstante, la otra no resulta ser una autoridad pública.

En efecto, el numeral 14 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, establece:

**"ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** <Artículo modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

**14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas."**

Atendiendo lo anteriormente expuesto, y como quiera que la competencia para conocer acciones populares contra las autoridades del orden nacional corresponde a la Sección Primera de esta Corporación, el Despacho procede a **avocar el conocimiento** del expediente de la referencia, por estar como accionada dentro del presente medio de control el Consejo Nacional Electoral.

2) Ahora bien, revisada la demanda y sus anexos, observa el Despacho que la parte demandante pretende que se retire del cargo de copresidente del partido Colombia Justa y Libre al señor Ricardo Arias Mora, para en su lugar nombrar como copresidenta de dicho movimiento a la señora Sandra Liliana Palacios o, en su defecto, que se le ordene al señor Arias Mora que convoque a sesión al Consejo Directivo Nacional y de Convención Nacional para que valide la elección de la señora Sandra Liliana Palacios como copresidenta;

*Expediente No. 25000-23-41-000-2022-01283-00*  
*Actor: John Milton Rodríguez y otros*  
*Protección de los Derechos e Intereses Colectivos*

solicitudes que no son propias del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos.

Asimismo, observa el Despacho que, a pesar de haberse accionado al Consejo Nacional Electoral, el extremo activo no dirige sus pretensiones contra dicha autoridad sino en contra de un particular.

Por último, se advierte que los demandantes del asunto no acreditaron haber agotado el requisito de procedibilidad de que trata el inciso final del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011.

De conformidad con lo anterior, el Despacho advierte que la parte actora **deberá corregir** la demanda en el siguiente sentido:

**Precisar y adecuar** las pretensiones de la demanda al medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos.

**Precisar** cuáles son las autoridades accionadas.

**Acreditar** el agotamiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso final del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, se

## **RESUELVE**

**1º) Avócase** conocimiento del proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

**2º) Inadmítase** la acción de la referencia y en consecuencia, **concédese** a la parte demandante el término de tres (3) días contados a partir de la notificación de esta providencia para que subsanen la demanda en relación con el aspecto anotado en la parte motiva de esta providencia, so pena de rechazo de la demanda.

**3º) Notifíquese** esta providencia a la parte actora.

*Expediente No. 25000-23-41-000-2022-01283-00*  
*Actor: John Milton Rodríguez y otros*  
*Protección de los Derechos e Intereses Colectivos*

**4º)** Ejecutoriada esta decisión y cumplido lo anterior, **regrese** el expediente al Despacho.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firmado Electrónicamente**

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente que conforma la Subsección "B" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia:** Exp. No. 25000234100020220126300  
**Demandante:** CONSUELO POVEDA ÁVILA  
**Demandado:** MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTROS  
**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**  
**Asunto:** Inadmite demanda.

La señora Consuelo Poveda Ávila, en nombre propio, presentó demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (acción popular).

La demanda se dirige contra el Ministerio de Transporte, la Gobernación de Cundinamarca y la Concesionaria Panamericana.

La parte actora formuló las siguientes pretensiones.

“1. Que declare que las accionadas, El Ministerio de Transporte, el Departamento de Cundinamarca y los particulares Concesionaria Panamericana, han cometido por acción y omisión respectivamente, violación de los derechos constitucionales colectivos a la moralidad administrativa, la seguridad pública, al goce de un ambiente sano con el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, la realización de las construcciones y desarrollos viales departamentales, respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes de municipios de Guayabal de Siquima, Anolaima, Bituima y Quipile en los tramos que a cada ente territorial corresponde.

2. Condenar en consecuencia, al Ministerio de Transporte, al Departamento de Cundinamarca, y a la Concesionaria Panamericana, a realizar todas las acciones administrativas encaminadas a llevar a cabo la pavimentación total de la vía que de Los Alpes (municipio de Albán), conduce al Municipio de Quipile Cundinamarca y el mantenimiento técnico y efectivo constante en los puntos críticos con acciones tendientes a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos que están siendo amenazados en razón de la omisión en sus funciones de las accionadas, así como las demás autoridades y particulares que se hayan vinculado al proceso son responsables de vulnerar los derechos colectivos consagrados en los literales b) Moralidad Administrativa; e) La Defensa del Patrimonio Público; g) La Seguridad Pública; y m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida

de los habitantes, del artículo 4 de la ley 472 de 1998, al haber omitido realizar el desarrollo de las obras de construcción respectivas correspondientes a la pavimentación, arreglo y mantenimiento preventivo y correctivo de la vía.

3. Que como consecuencia de lo anterior se condene a las accionadas y a las demás autoridades y particulares que se hayan vinculado al proceso, a que ejecuten las obras respectivas para la pavimentación del tramo vial que inicia en el sector conocido como Los Alpes jurisdicción del municipio de Albán hasta encontrar la cabecera del municipio de Quipile Cundinamarca, en un tramo aproximado de 87 km de longitud. La vía que del sitio conocido como los Alpes (Municipio de Albán), hasta el municipio de Quipile pertenece al Departamento de Cundinamarca, es la principal vía de acceso a los centros poblados El Trigo (municipio Guayabal de Siquima), Corralejas (municipio Anolaima), Reventones (municipio de Anolaima), Boquerón de Iló (municipios de Anolaima y Bituima) y a la cabecera del municipio de Quipile.

4. Impartir las demás órdenes que el Despacho estime convenientes para prevenir o contrarrestar la vulneración de los derechos colectivos por parte de las accionadas.”

## **Inadmisión de la demanda**

Revisada la demanda y el expediente digital, se observan las siguientes falencias.

### **1.Comunicación de la demanda y de sus anexos.**

Conforme al numeral 8 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, adicionado por la Ley 2080 de 2021.

“El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.”.

La parte actora no cumplió con este deber legal. No obra prueba de la comunicación de la demanda y de sus anexos **a los accionados, en forma simultánea con la presentación de la demanda de acción popular.**

### **2. Certificado de existencia y representación legal del concesionario accionado**

En el acápite de pruebas de la demanda, la parte actora afirma que allegó el certificado de existencia y representación legal del Concesionario Panamericana. No obstante, revisado el expediente digital, no obra dicho documento.

Dicha falencia deberá subsanarse.

Con base en lo expuesto, se dispone **INADMITIR** la demanda de la referencia y, conforme al artículo 20 de la Ley 472 de 1998, se **CONCEDE** a la parte demandante **un término de tres (3) días para que la corrija**, so pena de rechazo.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI por el Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente:** Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO  
**Referencia:** Exp. No. 250002341000202201226-00  
**Demandante:** LILIA JUDITH CUEVAS DUEÑAS  
**Demandados:** SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA  
**MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO**  
**Asunto:** Rechaza demanda.

**Antecedentes**

La ciudadana Cruz Teresa Cuevas de Gaitán, en representación de su hermana Lilia Judith Cuevas Dueñas, según consta en el poder general otorgado mediante Escritura Pública No. 248 de la Notaría 34 de 2 de febrero de 2006, actuando a través de apoderada, presentó de manera verbal acción de cumplimiento en contra de la Superintendencia Financiera de Colombia, con el fin de que se de cumplimiento a los artículos 72 de la Ley 45 de 1990 y 326, numeral 5, literal a), del Decreto Ley 663 de 1993.

El proceso le correspondió al Despacho sustanciador por reparto del 14 de octubre de 2022.

**Consideraciones**

Refiere el artículo 8 de la Ley 393 de 1997 *“por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”* que es requisito de procedibilidad del medio de control de cumplimiento, la constitución en renuencia de las entidades presuntamente infractoras. A su vez, establece una excepción para que se prescinda de dicho requisito.

**“Artículo 8º.- PROCEDIBILIDAD.** La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley. **Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya**

**ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.**

**Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.”.**

(Destacado por la Sala).

Si no se cumple con el requisito aludido, la demanda deberá ser rechazada de plano, tal y como lo establece el artículo 12 de la misma Ley.

**“Artículo 12º.- Corrección de la solicitud.** Dentro de los tres (3) días siguientes a la presentación de la demanda el Juez de cumplimiento decidirá sobre su admisión o rechazo. Si la solicitud careciere de alguno de los requisitos señalados en el artículo 10 se prevendrá al solicitante para que la corrija en el término de dos (2) días. Si no lo hiciere dentro de este término la demanda será rechazada. **En caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano.**

**Si la solicitud fuere verbal, el Juez procederá a corregirla en el acto con la información adicional que le proporcione el solicitante.”.** (Destacado por la Sala).

En el caso bajo examen, la actora solicitó que se ordene a la Superintendencia Financiera que dé cumplimiento a las normas arriba referidas.

De acuerdo con lo manifestado por la accionante, los días 26 de febrero y 8 de noviembre de 2020 y 21 de abril y 14 de diciembre de 2021, se presentaron sendas solicitudes a fin de constituir en renuencia a la Superintendencia Financiera.

El 6 de abril de 2022, presuntamente, la Superintendencia Financiera dio respuesta a las solicitudes presentadas (la demandante no aclara a cuál); sin embargo, según lo indicado por la accionante, la respuesta no resolvió en forma sustantiva la cuestión planteada.

Sin embargo, la accionante no presentó ninguna prueba que soporte tales afirmaciones.

De igual modo, según consta en el informe secretarial que reposa en el expediente digital, la parte actora indicó que remitiría la documentación que soporta la acción, vía correo electrónico, lo que a la fecha no ha ocurrido (Archivo PDF constancia secretarial).

Por lo tanto, no se agotó el requisito de constitución en renuencia previsto en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997.

De otro lado, la Sala desestimaré el sustento presentado por la actora para solicitar la excepción al requisito de constitución en renuencia (artículo 8, Ley 393 de 1997) porque no obedece a la circunstancia prevista en la norma. Se aludió al posible remate de un inmueble sin acompañar prueba que lo respalde, pues la referencia a un número de radicado de un proceso judicial no basta para cumplir con la carga de la prueba que corresponde.

Por lo tanto, la Sala estima que no se acreditó por la parte actora un perjuicio irremediable que permita exceptuarla del cumplimiento del requisito de constitución en renuencia previsto por la Ley 393 de 1997.

### **Decisión**

En mérito de lo anterior, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN “A”**,

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- RECHÁZASE** el medio de control de cumplimiento presentado por la señora Cruz Teresa Cuevas de Gaitán, en representación de su hermana Lilia Judith Cuevas Dueñas, contra la Superintendencia Financiera, conforme a lo analizado en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO.-** Una vez ejecutoriado este proveído, archívese el expediente previas constancias y devolución de los anexos, sin necesidad de desglose.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en Sala realizada en la fecha.

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

Firmado Electrónicamente  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI por los magistrados Luis Manuel Lasso Lozano, Claudia Elizabeth Lozzi Moreno y Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., veinte (20) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Referencia:** Exp. No. 25000234100020220118500

**Demandante:** CONJUNTO RESIDENCIAL SANTORINI PH Y OTROS

**Demandado:** CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA Y OTROS

**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**

**Asunto:** Rechaza demanda.

**Antecedentes**

El Conjunto Residencial Santorini PH y los señores Diana Patricia Vargas García, Dolly Esperanza Ramírez Valero, Ana Derly Prieto Novoa, Diego Andrés Castilla Romero, Alberto Erazo, María Magdalena Guevara Gutiérrez, Sandra Johana Bohórquez Albarracín, Juan Carlos Reyes Rojas, Jazmín Adriana Moreno Cortés, John Jairo Vargas Buitrago, Carlos Alberto Pérez Tofanci, Claudia Marcela Ramírez Pulido, William Germán Forero Hernández, Carlos Arturo Contreras Mendivelso, Carlos Orlando Ochoa González, Daniel Esteban Yanine Bautista, Germán Alfonso Vega Cely, Arístides Rodríguez Ceferino, Clara Celmira Morales Moreno, José Guillermo Palencia Cárdenas, Rubén Armando Saavedra Aya, Gelver Augusto Duarte Sandoval, María Alejandra Pineda Beltrán y Nelson Hernán Jiménez Jiménez, mediante apoderada, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (acción popular).

La demanda se dirige contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Municipio de Ricaurte, Cundinamarca, y la sociedad Vector Construcciones S.A.S.

Mediante auto del 7 de octubre de 2022, se inadmitió la demanda por cuanto se encontraron dos falencias relacionadas con los siguientes aspectos: i) la acreditación de la calidad de administradora del conjunto residencial demandante y

ii) la comunicación simultánea de la demanda y de sus anexos a los demandados en forma simultánea con la presentación de la demanda.

Notificado el auto inadmisorio, la parte actora allegó escrito de subsanación dentro del término concedido en la providencia aludida.

### Consideraciones

El Despacho rechazará la demanda, por las siguientes razones.

El artículo 20 de la Ley 472 de 1998, dispone.

**“Artículo 20.- Admisión de la demanda.-** Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación de la demanda o petición inicial, el juez competente se pronunciará sobre su admisión.

**Inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en la ley**, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días. **Si éste no lo hiciere, el juez la rechazará.**” (Destacado por la Sala).

En los términos de la norma transcrita, el rechazo de la demanda en el trámite del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, regulado en forma especial por las leyes 472 de 1998 y 1437 de 2011, se presenta cuando tras haber sido inadmitida, por carecer de alguno de los requisitos legales consagrados para su interposición, no se subsana o se radica la subsanación por fuera del plazo otorgado.

Sobre el particular, el H. Consejo de Estado ha sostenido.

“Conviene reiterar que **la acción popular sólo puede ser rechazada**, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la ley 472 de 1998, **cuando el actor no subsane** dentro del término legal los defectos de que adolezca [...].”<sup>1</sup> (Negrillas y subrayas de la Sala).

En el caso bajo examen, la demanda fue inadmitida mediante auto del 7 de octubre de 2022, por las razones indicadas más arriba.

---

<sup>1</sup> H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Exp. 2005-01917 (AP), providencia de 21 de octubre de 2009, Consejera Ponente doctora Ruth Stella Correa Palacio.

### **Constancia de la administradora del Conjunto Residencial Santorini PH**

Esta falencia se tendrá por subsanada, toda vez que la parte actora allegó certificación expedida el 26 de agosto de 2022 por parte del Secretario de Gobierno y Participación Comunitaria del Municipio de Ricaurte, Cundinamarca.

Por medio de tal documento se certificó que la señora Julieth Stefanny Pérez Díaz es administradora y representante legal del Conjunto Residencial Santorini PH.

### **Comunicación de la demanda y de sus anexos a los demandados, en forma simultánea con la presentación de la demanda.**

Esta falencia se tendrá por no subsanada.

El artículo 162, numeral 8, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021, dispuso.

**“Artículo 162. Contenido de la demanda.** Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá.

(...)

8. Adicionado por el artículo 35, Ley 2080 de 2021. **El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados**, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones al demandado. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.

En caso que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado.” (Destacado por la Sala).

En el auto inadmisorio de la demanda, se indicó que *“no obra prueba de la comunicación de la demanda y de sus anexos a los accionados, en forma simultánea con la presentación de la demanda de acción popular.”*

Revisado el escrito de subsanación, la parte actora indicó: *“Me permito anexar en el presente escrito la prueba del envío de la demanda a los accionados.”*

Se observa lo siguiente.



Examinado el memorial de subsanación, se constata que la parte demandante no atendió el requerimiento solicitado en el auto inadmisorio de la demanda, toda vez que no aportó la constancia del correo electrónico remitido a la parte demandada con copia de la demanda y de sus anexos el 3 de octubre de 2022, fecha en la que se presentó la demanda.

La parte accionante pretende suplir la falencia señalada acreditando el envío requerido el 14 de octubre de 2022, esto es, el envío de la demanda y sus anexos a los demandados no ocurrió en forma simultánea con la presentación de la demanda, como lo exige la norma, sino con posterioridad.

Así las cosas, vencido el término otorgado para subsanar, la parte actora no corrigió el segundo de los defectos mencionados, razón por la cual se rechazará la demanda conforme al artículo 20, inciso 2, de la Ley 472 de 1998.



## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN “A”**,

## RESUELVE

**PRIMERO.- RECHÁZASE** la demanda que en ejercicio del Medio de Control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, presentó el Conjunto Residencial Santorini PH y otros, en atención a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente y devuélvanse los anexos sin necesidad de desglose.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en la Sala de la fecha.

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI por los magistrados Luis Manuel Lasso Lozano, Felipe Alirio Solarte Maya y Claudia Elizabeth Lozzi Moreno. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

L.C.C.G.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintidós (2022).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** No. 25000-23-41-000-2022-01153-00  
**Demandantes:** YIRA PAOLA RAMOS AVENDAÑO Y OTROS  
**Demandados:** ECOPETROL Y OTROS  
**Referencia:** REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
**Asunto:** RECHAZA DEMANDA POR NO SUBSANAR

Decide la Sala la admisión de la demanda presentada por los señores Yira Paola Ramos Avendaño y demás personas identificadas en el folio 1 del documento 01 del expediente electrónico, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio de la acción grupo consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, en contra de los señores Orlando José Cabrales, Javier Genaro Gutiérrez, Hernán Martínez, Pedro Rosales; Mauricio Cárdenas Santamaria, Juan Carlos Echeverry Garzón, Fabio Echeverry Correa, Tomás González Estrada, Simón Gaviria Muñoz, Jorge Gabino Pinzón Sánchez, Luis Fernando Ramírez Acuña, Carlos Alfredo Cure Cure, Joaquín Moreno Uribe, Horacio Ferreira Rueda, Roberto Ricardo Steiner Sampedro, Héctor Manosalba Rojas, María Fernanda Suárez Londoño, Carlos Emilio Moreno Sánchez, Astrid Martínez Ortiz, Carlos Fernando Erazo Calero, Carlos Alberto Lloreda Silva, Oscar Iván Zuluaga Escobar, Luis Enrique Sierra, Federico Maya, Luis Ernesto Mejía Castro, Isaac Yanovich Farbalaz, Federico Maya Molina, María Paula Jaramillo Restrepo, Jorge Enrique Carvajales Orozco, Bernardo Rodríguez Ossa, Juan Nicolás Rubio Guerrero, Jaime Leonardo Flores, Felipe Laverde, Juan Carlos Gómez Fernández, María Paula Valdés, Bernardo Andrés Ávila, Adriana Echeverri, Sergio de la Vega, María Margarita Zuleta, Claudia Alonso, Guy Casteels, Judith Agoston, Flavie Meric, Mauricio Echeverry, Diana Calixto, Orlando Díaz, Luis Francisco Sanabria, Luis Guillermo Parra, Juan Manuel Ríos, Gloria Inés Cortés, Hernando José Gómez, Henry Medina, César Luis Barco, Natalia Gutiérrez,

Uriel Salazar, Hernando Zerda, Carlos Gustavo Arrieta, Alejandro Linares, Carlos F. Eraso, Tomas Hernández C., Felipe Bayón, Richard Cohen, Felipe Castilla, Reyes Reinoso Yanes, Adolfo Tomas Hernández, Almilkar Acosta Medina, Alejandro Ordoñez Maldonado, Sandra Morelli Rico, Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón, con ocasión de los perjuicios causados sobre los costos y fraudes y corrupción ocurridos en el proceso de ampliación y remodelación de la Refinería de Cartagena S.A- Reficar S.A., empresa de propiedad de Ecopetrol S.A., durante los años 2006 a 2016, atribuidos a los directores, directivos y ejecutivos de las mencionadas empresas funcionarios y exfuncionarios que por fuero de atracción deben concurrir al proceso, por la suma de cinco mil ciento seis millones de dólares US\$5.106.000.000 o su equivalente en pesos según estudios de la auditoria, realizado por la Contraloría General de la República con referencia 86113-059-04 denominado "Plan Maestro de Desarrollo de Refinería de Cartagena – PDM".

### CONSIDERACIONES

1) Por auto del 10 de octubre de 2022, (documento 13 expediente electrónico), se inadmitió la demandada y se ordenó a la parte demandante corregirla en el siguiente sentido:

"(...)

**Precisar** el medio de control que pretende ejercer, pues la parte actora pretende que mediante sentencia que haga tránsito a cosa juzgada se ordene a los accionados responsables reintegrar al patrimonio público de la Nación Colombiana la suma de cinco mil ciento seis millones de dólares (US\$5.106.000.000), o su equivalente en pesos colombianos o la suma que resultare defraudada, que se demuestre en el proceso, con ocasión de la remodelación de la Refinería de Cartagena S.A., más los intereses bancarios corrientes sobre las sumas referidas, desde que ocurrió el hecho generador de la responsabilidad, hasta que el valor sea ingresado al presupuesto nacional, a título de perjuicios individuales de los ciudadanos colombianos en procura de la efectividad de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público, toda vez que esta pretensión no es propia del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo; además, como justificación de la acción de grupo se señala la vulneración a los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público.

**Indicar** las entidades públicas o las personas privadas que desempeñen funciones públicas que ocasionaron el supuesto

*daño al grupo actor, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 y el numeral 5° del artículo 52 de la Ley 472 de 1998; toda vez que se señalan como responsables a ex funcionarios de la Refinería de Cartagena S.A, y de Ecopetrol S.A; el Ex Procurador General de la Nación Alejandro Ordoñez Maldonado; la Ex Contralora General de la República Sandra Morelli Rico y a los Ex Presidentes de la República Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón.*

**Adecuar** las pretensiones y los hechos al medio de control que se pretende ejercer de conformidad con el numeral 7° del artículo 52 de la Ley 472 de 1998.

**Delimitar** debidamente de manera temporal la ocurrencia de los hechos descritos en la demanda.

**Estimar** el valor de los perjuicios que se hubieren ocasionado con la eventual vulneración al grupo actor de conformidad con lo establecido en el numeral 3° de la Ley 472 de 1998, toda vez que la parte actora señala que el valor de los perjuicios debe ser ingresado al patrimonio de la Nación y es del caso resaltar que la acción de grupo es eminentemente reparatoria<sup>1</sup>

**Establecer de manera clara y puntual** los criterios de identificación del grupo, de conformidad con lo señalado en el numeral 4° del artículo 52 de la Ley 472 de 1998, pues la parte actora omitió este requisito en la demanda por lo cual no es posible definir el grupo.

**Señalar** la justificación sobre la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3 y 49 de la Ley 472 de 1998.

**Allegar** los poderes conferidos por las señoras Vitelbina Rojas Robles y María Josefa Serna Lobo, los cuales no se encuentran anexos a la demanda (...). (Negrillas del texto original).

2) Dicho auto se notificó por estado el día 13 de octubre de 2022, tal como se constata en el aplicativo SAMAI<sup>2</sup> y el término concedido en el auto inadmisorio de la demanda empezó a correr desde el día 14 de esos mismos día y año y vencían el 21 de esos mismos mes y año, lapso en el cual la parte actora no subsanó la demanda.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado Sección Tercera C.P: Hernán Andrade Rincón (E), providencia del 13 de agosto de 2014, radicación 25000-23-41-000-2013-02635-01, actor: Juan Bautista de Jesús Daza y otros; Demandados: Ministerio de Educación Nacional y otro.

<sup>2</sup> SAMAI | Proceso Judicial (consejodeestado.gov.co).

3) Es del caso advertir que mediante memorial ingresado al Despacho el 25 de octubre de 2022 (documento 15 expediente electrónico), la parte actora allegó subsanación de la demanda el 24 de esos mismos mes y año, pero la misma fue radicada cuando ya se había vencido el término concedido en el auto del 10 de octubre de 2022, para subsanar la demanda.

4) En ese orden, la Sala rechazará la acción de la referencia presentada por los señores Yira Paola Ramos Avendaño y demás personas identificadas en el folio 1 del documento 01 del expediente electrónico, por no cumplir con lo ordenado en auto del 10 de octubre de 2022, por el cual se inadmitió la demanda.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B,**

**RESUELVE:**

**1º) Recházase** la demanda presentada por los señores Yira Paola Ramos Avendaño y demás personas identificadas en el folio 1 del documento 01 del expediente electrónico, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio de la acción grupo consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2º) Ejecutoriado** este auto, **devuélvanse** al interesado los documentos acompañados con la demanda y **archívese** la actuación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que conforman la Sala de la Subsección "B" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

*Expediente No. 25000-23-41-000-2022-01153-00*

*Actores: Yira Paola Ramos Avendaño y Otros*

*Reparación de los perjuicios causados a un grupo*

en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintidós (2022).

**PROCESO N°:** 250002341000-2022-01051-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** GELMAN SERRANO ORTIZ  
**DEMANDADO:** LA NACION-SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO  
**ASUNTO:** REMITE POR COMPETENCIA

**MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**1. ANTECEDENTES**

El señor GELMAN SERRANO ORTIZ, mediante apoderado judicial, interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de que se concedieran las siguientes pretensiones:

“(…)

PRIMERO: DECRETAR LA NULIDAD de la Resolución 12327 de 16 de diciembre de 2021 proferida por la OCDI.

SEGUNDO: DECRETAR LA NULIDAD de la Resolución 02893 de 15 de marzo de 2022 expedida por la Superintendente de Notariado y Registro, que modificó el artículo 2º de la Resolución 12327 de 16 de diciembre de 2021 proferida por la OCDI.

TERCERO: DECRETAR LA NULIDAD de la Resolución 02955 de 16 de marzo de 2022 expedida por la Superintendente de Notariado y Registro, que hizo efectiva la medida adoptada en la Resolución 02893 de 15 de diciembre de 2021 proferida por ella.

CUARTO: Que, a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ORDENE el reintegro al suscrito al cargo del Registrador de Instrumentos Públicos de la Oficina de Registro de Zipaquirá.

QUINTO: Que se ordene a la NACIÓN - SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y A LA OFICINA DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO, que oficie a la Procuraduría General de la Nación para que anule del registro de antecedentes disciplinarios la anotación correspondiente a la sanción disciplinaria impuesta en contra del suscrito.

SEXTO: Que se CONDENE a la demandada a pagar al suscrito todos los salarios

PROCESO N°:	250002341000-2022-01051-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	GELMAN SERRANO ORTIZ
DEMANDADO:	LA NACION-SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
ASUNTO:	REMITE POR COMPETENCIA

y prestaciones sociales desde la fecha de su desvinculación y hasta cuando se produzca el reintegro.

SEPTIMO: Que estas condenas sean actualizadas atendiendo a la variación del IPC., de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del C.P.A.C.A.

OCTAVO: CONDENAR a la NACIÓN - SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y A LA OFICINA DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO, entidades representadas legalmente por el doctor Roosevelt Rodríguez Rengifo y Lía Isabel Torregrosa Ojeda, respectivamente, o por quien haga sus veces, que se repare el lucro cesante, daño emergente (\$25.000.000 monto de los honorarios de abogado por representación en el proceso disciplinario) y el perjuicio moral (máximo previsto por la jurisprudencia del Consejo de Estado) y la reparación a la dignidad humana y al buen nombre, por haberlo acusado por la página web de la institución de corrupto y de incurrir en falsedades en la inscripción de los documentos.

NOVENO: CONDENAR a la NACIÓN - SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y A LA OFICINA DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO, entidades representadas legalmente por el señor Roosevelt Rodríguez Rengifo y Lía Isabel Torregrosa Ojeda, respectivamente, o por quien haga sus veces, a rectificar por la página web de la entidad o por otro medio de comunicación la perversa y calumniosa acusación consistente en que la suspensión del cargo era porque el Registrador estaba incurriendo en actos de corrupción y, además, estaba cometiendo falsedades en la inscripción de documentos.”

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. DE LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS AL INTERIOR DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral segundo del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021, es competencia de los tribunales administrativos conocer de:

**“ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:  
(...)

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]”

### 2.2. COMPETENCIA DE LAS SECCIONES DENTRO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA.



PROCESO N°:	250002341000-2022-01051-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	GELMAN SERRANO ORTIZ
DEMANDADO:	LA NACION-SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
ASUNTO:	REMITE POR COMPETENCIA

El Decreto 2288 de 7 de octubre de 1989, por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en su artículo 18 dispone que la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca conocerá de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral y, por su parte, corresponderá a la Sección Primera el conocimiento de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho que no estén atribuidas a otra Sección.

La norma es del siguiente tenor:

**“ARTICULO 18. ATRIBUCIONES DE LAS SECCIONES.** Las Secciones tendrán las siguientes funciones:

**SECCIÓN PRIMERA.** Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.
2. Los electorales de competencia del Tribunal.
3. Los promovidos por el Gobernador de Cundinamarca, los Alcaldes del mismo Departamento o el del Distrito Especial de Bogotá, en los casos contemplados en los artículos 249 del Decreto-ley 1222 de 1986 y 101 del Decreto-ley 1333 de 1986.
4. Las observaciones formuladas a los Acuerdos Municipales o Distritales y a los actos de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.
5. Las objeciones a los proyectos de Ordenanza o de Acuerdo, en los casos previstos en la ley.
6. Los conflictos de competencia administrativa asignados al Tribunal.
7. La revisión de contratos, de conformidad con la ley.
8. Los recursos de insistencia en los casos contemplados en la Ley 57 de 1985.
9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

**SECCION SEGUNDA.** Le corresponde el conocimiento de los procesos de nulidad y de restablecimiento del derecho de carácter laboral, de competencia del Tribunal.”

### 2.3. CASO CONCRETO

De la revisión de los hechos de la demanda, de los actos administrativos demandados y de las pretensiones, observa la Sala que los actos administrativos cuya nulidad se solicita, impusieron una sanción disciplinaria impuesta por la Superintendencia de Notariado y Registro al señor GELMAN SERRANO ORTIZ, quien ostentaba el cargo de Registrador Seccional en la Oficina de Instrumentos Públicos de Zipaquirá,

PROCESO N°:	250002341000-2022-01051-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	GELMAN SERRANO ORTIZ
DEMANDADO:	LA NACION-SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
ASUNTO:	REMITE POR COMPETENCIA

declarándolo disciplinariamente responsable y sancionándolo con la destitución del cargo e imponiendo una inhabilidad general para ejercer función o cargo público por un término de doce (12) años.

Como se observa, el presente conflicto se originó con ocasión del cargo que ostentaba, y según se observa en la Resolución 12327 de 16 de diciembre de 2021 proferida por la OCDI, la imposición de dicha sanción se originó por un presunto acoso laboral.

Ahora bien, analizadas las pretensiones de la demanda, se puede identificar que el objeto de la Litis versa no solo en la nulidad de las resoluciones demandadas, si no en el reintegro al cargo del señor Serrano Ortiz y el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir:

(...)

CUARTO: Que, a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ORDENE el **reintegro** al suscrito al cargo del Registrador de Instrumentos Públicos de la Oficina de Registro de Zipaquirá.

(...)

SEXTO: Que se CONDENE a la demandada a pagar al suscrito todos los salarios y prestaciones sociales desde la fecha de su desvinculación y hasta cuando se produzca el reintegro.

En consecuencia, al tratarse el presente de un asunto de carácter laboral, la competente para su conocimiento radica en la Sección Segunda de esta Corporación.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A",

#### **DISPONE:**

**PRIMERO.-** Por Secretaría, **REMÍTASE** el presente expediente a la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para lo de su competencia.

**SEGUNDO.-** Por Secretaría, **DÉJENSE** las constancias del caso.

PROCESO N°:	250002341000-2022-01051-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	GELMAN SERRANO ORTIZ
DEMANDADO:	LA NACION-SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
ASUNTO:	REMITE POR COMPETENCIA

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha.

*Firmado Electrónicamente*  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado**

*Firmado Electrónicamente*  
**CLAUDIA ELÍZABETH LOZZI MORENO**  
**Magistrada**

*Firmado Electrónicamente*  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por la magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, el magistrado Luis Manuel Lasso Lozano y el magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011

Autor: Ángela Palacios  
Revisado por: Ricardo Estupiñán

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Referencia:** Exp. No. 25000234100020220098900

**Demandante:** PILOTOS DEL PUERTO DE BARRANQUILLA S.A.

**Demandados:** MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y  
OTROS

**MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES  
COLECTIVOS**

**Asunto.** Convoca audiencia de pacto de cumplimiento y reconoce  
personerías

**Fijación de fecha para audiencia.**

Revisado el expediente, se observa que las siguientes entidades han contestado la demanda, dentro del término concedido en el auto admisorio: Ministerio de Transporte, Ministerio de Defensa Nacional, Dirección General Marítima, Agencia Nacional de Infraestructura y Corporación Autónoma Regional del Río Grande de La Magdalena (Cormagdalena).

En consecuencia, procede el Despacho a convocar a las partes y al agente del Ministerio Público a la audiencia especial de pacto de cumplimiento, conforme al artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

Se advierte que de no lograrse un acuerdo en la citada audiencia, en aplicación de lo previsto por el artículo 28 de la Ley 472 de 1998, se abrirá de forma inmediata el periodo probatorio, esto es, en la misma audiencia se incorporarán y decretarán las pruebas necesarias.

La audiencia mencionada se llevará a cabo el día 8 de noviembre de 2022 a las 10:00 a.m., de manera mixta (presencial y virtual).

Exp. No. 25000234100020220098900  
Demandante: PILOTOS DEL PUERTO DE BARRANQUILLA S.A.  
Demandados: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y OTROS  
MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

El *link* respectivo será enviado a los correos electrónicos aportados por los apoderados de las partes para fines de notificación y al representante del Ministerio Público. Basta con dar *click* sobre el vínculo respectivo para unirse a la audiencia en la fecha y hora indicadas.

Con el fin de llevar a cabo de manera ágil la diligencia, se solicita a las partes que asistirán a la audiencia de manera virtual allegar al correo del Despacho, especialmente creado para audiencias: [audienciass01des06tac@hotmail.com](mailto:audienciass01des06tac@hotmail.com), con al menos una hora de antelación, los documentos que deben ser incorporados a la misma, a saber.

1) poderes y sustituciones, 2) cédula de ciudadanía y tarjeta profesional de las partes y de sus apoderados y 3) número telefónico de contacto al que pueda comunicarse el Despacho en caso de alguna novedad, antes o durante la audiencia.

#### **Reconocimiento de personerías.**

Se reconoce personería al abogado Sócrates Fernando Castillo Caicedo, identificado con C.C. No. 1.030.537.502 y T.P. No. 214.995 del C.S.J., para actuar en representación judicial de la Agencia Nacional de Infraestructura conforme al poder aportado con la contestación de la demanda.

Se reconoce personería al abogado Enson O´Neill Miranda, identificado con C.C. No. 1.140.830.327 y T.P. No. 232.019 del C.S.J., para actuar en representación judicial de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de La Magdalena, conforme al poder aportado con la contestación de la demanda.

Se reconoce personería al abogado Hernán Darío Santamaría Peña, identificado con C.C. No. 93.417.952 y T.P. No. 116.718 del C.S.J., para actuar en representación judicial del Ministerio de Transporte, conforme al poder aportado con la contestación de la demanda.

Se reconoce personería a la abogada Diana Carolina Gutiérrez Rueda, identificada con C.C. No. 1.019.029.715 y T.P. No. 278.930 del C.S.J., para

Exp. No. 25000234100020220098900  
Demandante: PILOTOS DEL PUERTO DE BARRANQUILLA S.A.  
Demandados: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y OTROS  
MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

actuar en representación del Ministerio de Defensa Nacional, Dirección General Marítima, conforme al poder aportado con la contestación de la demanda.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI por el Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

L.C.C.G.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Referencia:** Exp. No. 25000234100020220089700

**Demandante: JOSÉ ALFONSO GALINDO LEGUÍZAMÓN Y OTROS**

**Demandado: PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A.S E.S.P Y OTROS**

**Acción popular**

**Asunto:** niega impedimento al Agente del Ministerio Público

**Antecedentes**

Encontrándose el expediente para presentar alegatos de conclusión, se observa que el señor Agente del Ministerio Público delegado ante el Despacho sustanciador del presente asunto, Doctor Juan Carlos Villamil Navarro, allegó un escrito mediante el cual manifestó su impedimento para actuar dentro del proceso de la referencia, conforme a los artículos 133 y 134 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 140 y 141, numeral 1, del Código General del Proceso.

El impedimento se fundamenta en las siguientes razones.

“Como quiera que PROMOAMBIENTAL presta el servicio de aseo a la zona oriental de Bogotá, incluidas las localidades de USAQUÉN, CHAPINERO, LA CANDELARIA, SANTA FE, SAN CRISTOBAL, USME Y SUMAPAZ, se está cuestionando, entre otros asuntos, el valor de las tarifas del servicio de aseo que esta Empresa de Servicios Públicos factura a los residentes de estas localidades.

Dado que mi lugar de residencia se encuentra ubicado en la localidad de CHAPINERO de Bogotá, zona en la que PROMOAMBIENTAL presta el servicio público cuya facturación se cuestiona en este proceso, me encuentro dentro de las personas que pudieran resultar beneficiadas o perjudicadas según se determine si las pretensiones de los actores populares tienen o no vocación de prosperidad.

Por lo anterior, al considerar que podría tener un **interés directo** sobre lo que se debate en el proceso, me veo obligado a manifestar mi IMPEDIMENTO para intervenir en este asunto como Agente del Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 133 y 134 del CPACA, en concordancia con los artículos 140 y 141 numeral 1, del Código General del Proceso.”.

**Consideraciones**

Las normas que regulan los impedimentos y recusaciones, en el Código de

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, disponen lo siguiente.

**“ARTÍCULO 130. CAUSALES.** Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil y, además, en los siguientes eventos:

1. Cuando el juez, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, hubieren participado en la expedición del acto enjuiciado, en la formación o celebración del contrato o en la ejecución del hecho u operación administrativa materia de la controversia.
2. Cuando el juez, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, hubieren intervenido en condición de árbitro, de parte, de tercero interesado, de apoderado, de testigo, de perito o de agente del Ministerio Público, en el proceso arbitral respecto de cuyo laudo se esté surtiendo el correspondiente recurso de anulación ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
3. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la condición de servidores públicos en los niveles directivo, asesor o ejecutivo en una de las entidades públicas que concurren al respectivo proceso en calidad de parte o de tercero interesado.
4. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la calidad de asesores o contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados vinculados al proceso, o tengan la condición de representantes legales o socios mayoritarios de una de las sociedades contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados.

**ARTÍCULO 133. IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES DE LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO ANTE ESTA JURISDICCIÓN.** Las causales de recusación y de impedimento previstas en este Código para los Magistrados del Consejo de Estado, Magistrados de los Tribunales y jueces administrativos, también son aplicables a los agentes del Ministerio Público cuando actúen ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO 134. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE.** El agente del Ministerio Público, en quien concurra algún motivo de impedimento, deberá declararse impedido expresando la causal y los hechos en que se fundamente, mediante escrito dirigido al juez, sala, sección o subsección que esté conociendo del asunto para que decida si se acepta o no el impedimento. En caso positivo, se dispondrá su reemplazo por quien le siga en orden numérico atendiendo a su especialidad. Si se tratare de agente único se solicitará a la Procuraduría General de la Nación, la designación del funcionario que lo reemplace.

La recusación del agente del Ministerio Público se propondrá ante el juez, sala, sección o subsección del tribunal o del Consejo de Estado que conozca del asunto, para que resuelva de plano, previa manifestación del recusado, sobre si acepta o no la causal y los hechos. Si se acepta la recusación, dispondrá su reemplazo por quien le siga en orden numérico atendiendo a su especialidad. Si se tratare de agente único, se solicitará a la Procuraduría General de la Nación la designación del funcionario que lo reemplace.



Exp. No. 25000234100020220089700  
 Demandantes: JOSÉ ALFONSO GALINDO LEGUIZAMÓN Y OTROS  
 Demandados: PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A.S E.S.P Y OTROS  
 Asunto: Resuelve impedimento

**PARÁGRAFO.** Si el Procurador General de la Nación es separado del conocimiento del proceso, por causa de impedimento o recusación, lo reemplazará el Viceprocurador.”.

El Código General del Proceso, dispone.

**“ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.
  2. Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente.
  3. Ser cónyuge, compañero permanente o pariente de alguna de las partes o de su representante o apoderado, dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad.
  4. Ser el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral 3, curador, consejero o administrador de bienes de cualquiera de las partes.
  5. Ser alguna de las partes, su representante o apoderado, dependiente o mandatario del juez o administrador de sus negocios.
- (...).”.

Revisadas las normas relacionadas con las causales de impedimento y su trámite, la Sala encuentra que según los hechos expuestos por el Agente del Ministerio Público, su impedimento se relaciona con el numeral primero del artículo 141 del Código General del Proceso, pues considera que podría tener un interés directo en las resultas del proceso, toda vez que el servicio de aseo de la zona en la que reside se encuentra asignado a Promoambiental Distrito S.A.S. ESP, demandada en este proceso.

Para resolver se tiene en cuenta lo siguiente.

Sobre la causal de interés directo o indirecto, el H. Consejo de Estado ha considerado<sup>1</sup>.

“En relación con la referida causal de impedimento, la Sala, de manera reiterada, ha adoptado el criterio expuesto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en los siguientes

---

<sup>1</sup> H. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION QUINTA Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO Bogotá, D. C., diecinueve (19) de junio de dos mil catorce (2014) Radicación número: 11001-03-28-000-2013-00011-00 Actor: RODRIGO UPRIMNY YEPES Y OTROS Demandado: PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

términos: 'Si bien esta causal subjetiva es bastante amplia, en cuanto subsume cualquier tipo de interés, ya sea directo o indirecto, lo cierto es que dicho interés además de ser real y serio, debe tener relación inmediata con el objeto mismo de la litis o cuestión a decidir; debe ser de tal trascendencia que, teniendo en cuenta el caso concreto, implique un verdadero trastorno en la imparcialidad del fallador y pueda afectar su capacidad de juzgamiento y el desempeño eficaz y ajustado a derecho respecto de la labor que desempeña. 'Es por esta razón que cualquier tipo de manifestación que no esté sustentada o en la que no se evidencie de manera clara y precisa la posibilidad de que el juzgador pueda verse perturbado al momento de pronunciarse en determinado asunto, comprometiendo por ello su imparcialidad, no será suficiente para declarar fundado el impedimento que pudiere ser manifestado en determinado asunto"

Al respecto, se advierte que esta causal es la más amplia de las consagradas por el ordenamiento jurídico y, como lo señala la doctrina, el interés al que se refiere "puede ser directo e indirecto y de cualquier índole, es decir, material, intelectual, o inclusive puramente moral. (...) No sólo el interés económico, el más común, sino cualquier otro motivo que lleve al funcionario a querer determinada decisión, acorde con el interés (de cualquier índole) que abrigue frente al proceso".

Así, para que el citado conflicto se configure y, en consecuencia, se concluya que verdaderamente está comprometida la rectitud del juez es necesario que el funcionario tenga interés directo o indirecto en la actuación, "porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a sus parientes, o a sus socios y así lo observe y advierta, motivo por el cual debe declarar su impedimento. Este último, como de manera reiterada lo ha dicho la Corporación, consiste en el provecho, conveniencia, utilidad o menoscabo que, atendidas las circunstancias derivarían el funcionario, su cónyuge o los suyos, de la actuación o decisión que pudiera tomarse del asunto"

El servicio público domiciliario de aseo, por su parte, ha sido definido por el artículo 14.24 de la Ley 142 de 1994 (modificado por el artículo 1 de la Ley 689 de 2001), como el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos.

De acuerdo con lo expuesto, esta Sala considera que no se estructura la causal de impedimento invocada por el Doctor Juan Carlos Villamil Navarro, Agente del Ministerio Público ante el Despacho sustanciador, pues de acuerdo con su manifestación, no se advierte la existencia de un interés actual, serio y directo de su parte, capaz de afectar la imparcialidad que demanda su cargo y, por ende, que justifique su separación del asunto.

En concreto, el interés que alega el señor Agente del Ministerio Público no tiene una entidad o trascendencia tal que pueda poner en vilo su imparcialidad y la

Exp. No. 25000234100020220089700  
Demandantes: JOSÉ ALFONSO GALINDO LEGUIZAMÓN Y OTROS  
Demandados: PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A.S E.S.P Y OTROS  
Asunto: Resuelve impedimento

posición en la que se encuentra; así mismo, que como usuario del servicio de aseo (barrido de vías y lugares públicos) se encuentra en pie de igualdad con los demás usuarios, y lo que aquí conceptúe no podrá implicar un privilegio o condición especial distinta de la que corresponda a los demás.

En consecuencia, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO. NEGAR** el impedimento manifestado por el señor Agente del Ministerio Público Delegado ante el Despacho sustanciador el presente asunto, Doctor Juan Carlos Villamil Navarro, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO.** Por Secretaría, el término de 5 días para rendir concepto por parte del señor Agente del Ministerio Público, dispuesto en la audiencia del pasado 24 de octubre de 2022, comenzará a correr al día siguiente de la notificación de la presente providencia al referido funcionario.

Este término especial se aplica únicamente al señor Agente del Ministerio Público, debido al presente trámite. No procede para los demás sujetos procesales cuyo término para alegar de conclusión fue el dispuesto en la audiencia ya mencionada,

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en la Sala de la fecha.

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

Firmado electrónicamente  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma denominada SAMAI por los magistrados Luis Manuel Lasso Lozano, Claudia Elizabeth Lozzi Moreno y Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintidós (2022).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Radicación:** No. 250002341000202200758-00  
**Demandante:** JUAN FELIPE ZAPATA ÁLVAREZ  
**Demandados:** UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER Y OTRO  
**Referencia:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERES COLECTIVOS  
**Asunto:** RECHAZA DEMANDA POR NO SUBSANAR

Decide la Sala la admisión de la demanda presentada por el señor Juan Felipe Zapata Álvarez, en ejercicio de la acción popular, en contra del Congreso de la República y la Universidad Industrial de Santander.

**I. ANTECEDENTES**

1) El 2 de mayo de 2022, ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá el señor Juan Felipe Zapata Álvarez, presentó demanda en ejercicio de la acción popular con el fin de que se protejan el derecho colectivo a la moralidad administrativa, a la función pública y los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al derecho de petición, contra el Congreso de la Republica y la Universidad Industrial de Santander - UIS, con ocasión del desconocimiento y del caso omiso de las reclamaciones efectuadas por los participantes en la Convocatoria para elección del cargo de Contralor General de la República de Colombia, periodo 2022 y 2026 (documento 01 expediente electrónico). .

2) Efectuado el reparto, le correspondió el conocimiento del medio de control de la referencia al Juzgado Cincuenta (50) Administrativo del Circuito de Bogotá (documento 01 expediente electrónico), quien por auto del 12 de mayo de 2022, declaró su falta de competencia al considerar que la parte actora demanda a la Universidad Industrial de Santander y al Congreso de

la República, con el propósito de obtener el amparo de los Derechos Colectivos a la Moralidad Administrativa y a la Función Pública y la protección de los derechos fundamentales al Derecho al Debido Proceso, al Derecho a la Igualdad, al Derecho de Petición de todos y cada uno de los participantes a la convocatoria del Concurso Público de Méritos convocado por el H. Congreso de la República de Colombia y realizada la prueba por la Universidad Industrial de Santander –UIS, para proveer, entidades que son del orden nacional, por lo que la competencia para conocer el proceso de la referencia corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca (documento 04 expediente electrónico).

3) Remitido el expediente a esta Corporación y efectuado el reparto le correspondió el conocimiento de la presente acción al suscrito Magistrado el 6 de julio de 2022 (documento 06 expediente electrónico), quien, por auto del 11 de julio de 2022, inadmitió la demanda de la referencia (documento 09 expediente electrónico).

4) Es del caso advertir, que mediante auto del 4 de agosto de 2022 se ordenó remitir el proceso de la referencia, con el fin de que se estudiara su integración en el proceso 250002341000202200737-00, que cursa en el Despacho del Magistrado Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón (documento 12 expediente electrónico).

5) Por auto del 20 de septiembre de 2022, el Magistrado Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón, resolvió devolver el expediente de la referencia al suscrito magistrado, al considerar que en el presente asunto no es procedente la acumulación de procesos (documento 15 ibidem).

## **II. CONSIDERACIONES**

1) Por auto del 11 de julio de 2022 (documento 09 expediente electrónico), se avocó conocimiento del proceso de la referencia y se inadmitió la demanda ordenando a la parte actora corregirla en el siguiente sentido:

"(...)

**Precisar** el medio de control que se pretende ejercer, toda vez que la parte actora pretende mediante el ejercicio del medio de control de la referencia se protejan los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al derecho de petición, contra el Congreso de la República y la Universidad Industrial de Santander, con ocasión del desconocimiento y del caso omiso de las reclamaciones efectuadas por los participantes en la Convocatoria para elección del cargo de Contralor General de la República de Colombia, periodo 2022 y 2026, por cuanto estos derechos deben ser protegidos mediante la acción de tutela

**Indicar** los derechos o intereses colectivos vulnerados de conformidad con lo establecido en el literal a) del artículo 18 de la Ley 472 de 1998

**Indicar** concretamente en los hechos de la demanda los actos, acciones u omisiones que motivan la demanda y la supuesta vulneración de derechos colectivos de conformidad con lo señalado con el literal b) del artículo 18 de la Ley 472 de 1998.

De la lectura de las pretensiones de la demanda, el Despacho observa que se persigue por medio del ejercicio de la acción popular que, conforme a la reclamación que el actor popular presentó el día 04 de marzo de 2022, en su calidad de aspirante al cargo de Contralor General de la República y cuya respuesta no fue clara, completa y de fondo, le sea validado y asignado el puntaje correcto a las preguntas reclamadas en la etapa de reclamación de la prueba de conocimientos del Concurso Público de Méritos convocado por el Congreso de la República de Colombia y realizada la prueba por la Universidad Industrial de Santander -UIS.

En ese orden, la parte demandante deberá **precisar y adecuar** las pretensiones de la demanda de conformidad con lo establecido en literal c) del artículo 18 de la Ley 472 de 1998, puesto que de la lectura de las mismas se desprende que no se pretende ejercer el medio de control de la referencia para que se protejan derechos de la colectividad, sino un derecho subjetivo a favor del actor como aspirante al cargo de Contralor de la República para el periodo 2022-2026.

**Allegar** la constancia de la reclamación ante las entidades accionadas de que trata el inciso 3º del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) realizada con anterioridad a la presentación del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos". (Negrillas del texto original).

2) La parte demandante presentó escrito de subsanación de la demanda (documento 10 expediente electrónico), mediante el cual corrigió los defectos anotados respecto de: precisar el medio de control que pretende ejercer, indicar los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados; indicar concretamente los hechos de la demanda, precisar y adecuar las pretensiones de la demanda.

No obstante lo anterior, la parte actora no allegó la constancia de la reclamación ante las entidades accionadas de que trata el inciso 3º del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo (Ley 1437 de 2011) realizada con anterioridad a la presentación del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos.

Lo anterior, porque según lo señalado por la parte demandante en el escrito de subsanación de la demanda el cronograma del proceso avanzaba y estaba prevista para el veintisiete (27) de Julio de 2022 la Convocatoria a Sesión de Congreso en Pleno para la elección del Contralor General de la República, Elección que se llevaría a cabo el próximo tres (3) de Agosto de 2022, en Sesión del Congreso en pleno con convocatoria de las Mesas Directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, para elegir el Contralor General de la República para el periodo 2022-2026; razón por la cual se imposibilitaba en esos momentos elevar petición, toda vez que por la premura del tiempo y los términos señalados en la las Resoluciones N°001, 002 y 003 del 2022, todas ellas expedidas por la Mesa Directiva del Congreso de la República "Por medio de la cual se efectúa una convocatoria pública y se selecciona una institución de educación superior a fin de adelantar la convocatoria para elegir al Contralor General de la República para el periodo 2022-2026"; además se fijaba el cronograma del proceso de elección del Contralor General de la República, para el periodo 2022 -2026, haciendo imposible el presentar Derecho de Petición, por cuanto el plazo de respuesta es enormemente superior a la elección del Contralor General de la República. Es decir, si se presentaba el Derecho de Petición, la reclamación que señala en el inciso 3 del artículo 144 del C.P.A.C.A, en su primera parte y de la cual exige el Juez A Quo, en el caso hipotético, se tiene lo siguiente:

- Presentación del Derecho de Petición – veinticinco (25) de julio de 2022
- Plazo para responder la Petición – quince (15) de agosto de 2022
- Fecha de Elección del Contralor Distrital de Bogotá – tres (3) de agosto de 2022.

Advirtió el demandante que, de realizarse y elevarse derecho de petición, no tendría relevancia alguna la presente Acción Popular, porque acaecería el perjuicio irremediable que se quiere evitar, es decir, ante la inminencia del peligro de ocurrir el daño y perjuicio contra de los derechos e intereses

colectivos, como lo expone el inciso 3 del Artículo 144 del C.P.A.C.A. es por ello que solicitó tener en consideración la urgencia y el peligro inminente de la elección.

Al respecto la Sala considera que la manifestación de la parte demandante, no es de recibo porque como es de público conocimiento la elección del Contralor General de la República ya se efectuó, al haberse superado las etapas de la convocatoria. En ese sentido, no se encuentra acreditado el perjuicio irremediable alegado por la parte actora.

Sobre el requisito de procedibilidad de que trata el inciso 3º del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), el Consejo de Estado Sección Primera en providencia del 9 de marzo de 2017 C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés, radicado no. 25000-23-41-000-2016-00957-01, demandante: Fundación Colectivo Somos Uno, demandado: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha precisado lo siguiente:

"(...)

**4.1. La reclamación administrativa como presupuesto de procedibilidad de la acción popular a la luz del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**

*Con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) se introdujeron una serie de cambios, modificaciones e innovaciones al régimen jurídico del contencioso administrativo, entre los que se encuentra la incorporación al ordenamiento jurídico de un requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción popular.*

*Precisamente, el artículo 144 del CPACA establece:*

*"Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

*Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.*



***Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.***” (Negrita fuera de texto)

*Como se puede apreciar, a partir de la entrada en vigencia del CPACA (2 de julio de 2012), el actor popular debe dar cumplimiento al agotamiento del requisito previo de procedibilidad antes reseñado, conforme al cual se le deberá solicitar a la autoridad administrativa o al particular que ejerce funciones administrativas que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo amenazado o violado, so pena de resultar improcedente el ejercicio de la acción. Para el efecto, la entidad o el particular cuentan con los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud para adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o violación del derecho o interés colectivo.*

*De lo anterior se infiere que al imponérsele esta obligación al administrado, el legislador pretendió que la reclamación ante la Administración fuese el primer escenario en el que se solicite la protección del derecho colectivo presuntamente violado, en aras a que, de ser posible, cese de manera inmediata la vulneración a tales derechos, de suerte que al Juez Constitucional se acuda solamente cuando la autoridad administrativa, a quien se le imputa la vulneración, no conteste o se niegue a ello<sup>1</sup>.*

*Ahora bien, la reclamación previa podrá omitirse en caso de que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, siempre que haya sido expresado y sustentado en la demanda y, desde luego, acompañado del acervo probatorio idóneo y suficiente para acreditar esa especialísima situación.*

Bajo el anterior marco jurisprudencial, se tiene que el actor popular debió dar cumplimiento al agotamiento del requisito previo de procedibilidad establecido en el inciso 3 del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), conforme al cual se le debería solicitar a la autoridad administrativa o al particular que ejerce funciones administrativas que adoptara las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo amenazado o violado, so pena de resultar improcedente el ejercicio de la acción. Para el efecto, la entidad o el particular cuentan con los 15 días siguientes a la presentación

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Auto del 5 de septiembre de 2013, Radicación No. 25000-23-41-000-2013-00358-01 (AP), Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

de la solicitud para adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o violación del derecho o interés colectivo.

Asimismo, el Consejo de Estado - Sección Primera precisa que la reclamación previa podrá omitirse en caso de que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, siempre que haya sido expresado y sustentado en la demanda y desde luego, acompañado del acervo probatorio idóneo y suficiente para acreditar esa especialísima situación.

En el presente asunto, la solicitud de medida cautelar de urgencia, si bien se sustentó en la demanda, no estaba acompañada por las pruebas idóneas para que se adopte la medida cautelar solicitada por el actor popular y para que el actor se exima del cumplimiento de acreditar el requisito de que trata el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

Ahora bien, la parte actora señaló que acompaña el escrito de subsanación con las reclamaciones del resultado de las pruebas de conocimientos, sin embargo, dichas reclamaciones se realizaron en el marco de la convocatoria para la elección del Contralor General de la República, pero no corresponde a la reclamación de que trata el inciso tercero del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

En ese orden, la Sala reitera que no se encuentra acreditado el perjuicio irremediable argumentado en la subsanación de la demanda, razón por la cual no se advierte que se deba eximir al actor popular de la presentación de la constancia de la reclamación ante las entidades accionadas de que trata el inciso 3º del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) realizada con anterioridad a la presentación de la demanda.

Así las cosas, se impone rechazar la demanda de la referencia al no haberse subsanado en su totalidad los defectos anotados en el auto del 11 de julio de 2022 y no haberse acreditado la presentación de la constancia de la reclamación ante las entidades accionadas de que trata el inciso 3º del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo (Ley 1437 de 2011) realizada con anterioridad a la presentación de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B,**

### **R E S U E L V E**

**1º) Recházase** la demanda presentada por el señor Juan Felipe Zapata Álvarez por no haber subsanado en su totalidad los defectos anotados en el auto del 11 de julio de 2022, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2º)** Ejecutoriado este auto, **devuélvanse** al interesado los documentos acompañados con la demanda y **archívese** la actuación.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que conforman la Sala de la Subsección "B" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente:** ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 250002341000202200714-00  
**Demandante:** SALUD TOTAL E.P.S. S.A.  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS  
DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD  
SOCIAL EN SALUD - ADRES  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** ADMITE DEMANDA

Decide el Despacho la admisión de la demanda presentada por Salud Total Entidad Promotora de Salud del Régimen Contributivo y del Régimen Subsidiado S.A., en adelante Salud Total E.P.S. S.A., por intermedio de apoderado, en ejercicio del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho contenida en el artículo 138 del C.P.A.C.A., con el fin de obtener la declaración de nulidad de las **Resoluciones Nos. 8007 del 20 de agosto de 2019 y 2022590000001613-6 del 26 de abril de 2022**, por los cuales la Superintendencia Nacional de Salud, le ordenó el reintegro de unos recursos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, y le resolvió el recurso de reposición, respectivamente.

Por reunir los requisitos formales y por ser esta Sección del Tribunal competente para conocer del asunto de la referencia, se **admitirá** en

primera instancia el medio de control nulidad y restablecimiento del derecho contenida en el artículo 138 del C.P.A.C.A.

En consecuencia, **dispónese:**

- 1. Admitir** el medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instaurado por SALUD TOTAL E.P.S. S.A., por reunir los requisitos necesarios previstos por la ley. En consecuencia, se ordenará surtir el trámite previsto para el procedimiento ordinario y contemplado en los artículos 171 y s.s., de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 36, 37, 38 y siguientes de la Ley 2080 de 2021.
- 2. Notificar** personalmente esta providencia al igual que la demanda, a los representantes legales y/o quienes hagan sus veces de la Superintendencia Nacional de Salud, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica Del Estado, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del C.P.A.C.A. modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, y por estado al demandante (Nº 1 Art. 171 y art. 201 del C.P.A.C.A., modificado y adicionado por los artículos 50 y 51 de la Ley 2080 de 2021).

3. Surtidas las notificaciones, de conformidad artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 199 de la ley 1437 de 2011 **córrase** traslado de la demanda a las partes y al Ministerio Público por el término de treinta (30) días de conformidad con lo establecido en el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011.
4. **Advertir** a los representantes de las entidades demandadas o a quienes hagan sus veces que, durante el término para contestar la demanda, deberán allegar al expediente copia de los antecedentes administrativos de los actos demandados de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1 ° del artículo 175 de la ley 1437 de 2011
5. **Reconocer** personería al profesional del Derecho Óscar Iván Jiménez Jiménez, identificado con la C.C. No. 1.018.415.428 y T.P No. 196.979 del Consejo Superior de la Judicatura para que actúe en nombre y representación de la entidad demandante, de conformidad con las facultades expresadas en el certificado de existencia y representación legal de Salud Total E.P.S. S.A., visible en la página 52 del archivo 01 del expediente digital.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

*Expediente No. 250002341000202200714-00*  
Demandante: Salud Total E.P.S. S.A.  
*Nulidad y Restablecimiento del Derecho*

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente:** ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 250002341000202200714-00  
**Demandante:** SALUD TOTAL E.P.S. S.A.  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS  
DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD  
SOCIAL EN SALUD - ADRES  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** CORRE TRASLADO MEDIDA CAUTELAR

De conformidad con lo establecido en los artículos 229 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), y en aplicación del artículo 233 de la norma en cita, el Despacho **dispone**:

**1º)** De la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones Nos. 8007 del 20 de agosto de 2019 y 2022590000001613-6 del 26 de abril de 2022, por los cuales la Superintendencia Nacional de Salud, le ordenó a Salud Total E.P.S. S.A. el reintegro de unos recursos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, y le resolvió el recurso de reposición, respectivamente, **córrase** traslado a la parte demandada por el **término de cinco (5) días**, plazo que corre independientemente al de la contestación de la demanda.



*Expediente No. 250002341000202200714-00*  
Demandante: Salud Total E.P.S. S.A.  
*Nulidad y Restablecimiento del Derecho*

**2°) Notifíquese** a las partes esta providencia, para que manifiesten lo que consideren pertinente.

**3°)** Contra esta decisión no procede recurso alguno.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**SECCIÓN PRIMERA**

**SUB-SECCIÓN B**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente:**      **ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Expediente:**                **No. 250002341000202200690-00**  
**Demandante:**             **HERNÁN SÁNCHEZ CUELLAR**  
**Demandado:**              **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS**  
**Referencia:**                **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL**  
   **DERECHO**

Visto el informe secretaria que antecede<sup>1</sup>, decide el Despacho sobre la admisión de la demanda instaurada por **Hernán Sánchez Cuellar**, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contenido en el artículo 138 del C.P.A.C.A.

**I. ANTECEDENTES**

1. Hernán Sánchez Cuellar, a través de apoderada, instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución No. 5182 del 22 de septiembre de 2015, expedida por la Dirección Territorial de Caquetá del INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras, “*por medio de la cual se aclara, corrige y / o complementa las Resoluciones Nos. 1437 del 17 de noviembre de 1948<sup>2</sup> y la 2189 del 28 de noviembre de 1986<sup>3</sup>”*.

---

<sup>1</sup> Archivo 13

<sup>2</sup> Por la cual el Ministerio de Agricultura adjudicó a Jacobo Ramo el predio denominado Las Brisas, ubicado en la vereda Caldas, de municipio de Florencia – Caquetá, en extensión de 35 hectáreas.

<sup>3</sup> Por la cual el INCORA adjudicó a Rodolfo Suárez Coronado el predio baldío denominado Las Brisas No. 1 ubicado en la vereda Caldas del municipio de Florencia – Caquetá, con extensión de 11 hectáreas y 7500m<sup>2</sup>

2. Efectuado el respectivo reparto, correspondió el asunto de la referencia al suscrito magistrado<sup>4</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

1) Para la determinación de la competencia de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos expedidos por el Incoder y / o la Agencia Nacional de Tierras, respecto de actuaciones surtidas en trámites de extinción de dominio, clarificación de propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, el numeral 17 del artículo 152 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021, establece:

**"ARTÍCULO 152.** Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

**17. De la nulidad con restablecimiento contra los actos administrativos expedidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), la Agencia Nacional de Tierras, o las entidades que hagan sus veces, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio; clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos. (...)"** (Negrillas fuera de texto).

2) A su vez, el artículo 156 del C.P.A.C.A. determina la competencia en razón al territorio, respecto de asuntos relacionados directamente con bienes inmuebles, lo siguiente:

**"ARTÍCULO 156.** Competencia por razón del territorio. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

(...)

**5. En los asuntos agrarios y en los demás relacionados con la expropiación, la extinción del derecho de dominio, la adjudicación de baldíos, la clarificación y el deslinde de la propiedad y otros asunto: similares relacionados directamente con un bien inmueble, por el lugar de ubicación del bien."**

---

<sup>4</sup> Acta de reparto 15 de junio de 2022, archivo 11

3) En el presente asunto, se evidencia que conforme lo expuesto en la demanda y sus anexos, lo pretendido por el actor es desvirtuar la legalidad del acto por el cual el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras, realizó la actualización de los linderos técnicos y modificación catastral del predio denominado **“Las Brisas”, ubicado en la vereda Caldas del municipio de Florencia - Caquetá**<sup>5</sup>.

5) Conforme a lo anterior, toda vez que la competencia para el conocimiento de asuntos como el que se estudia está asignada expresamente por el numeral 17 del artículo 152 del C.P.A.C.A. a los Tribunales Administrativos y el numeral 5º del artículo 156 determina que la competencia por razón al territorio se dará por la ubicación del inmueble, el Despacho ordenará la remisión del expediente para lo de su competencia al Tribunal Administrativo del Caquetá.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B,**

### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO.- DECLÁRASE** que la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca carece de competencia para conocer el proceso de la referencia.

**SEGUNDO. – REMITIR,** por competencia, el expediente al Tribunal Administrativo de Caquetá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

---

<sup>5</sup> Páginas 17 a 20 del archivo 02

Exp. No. 25000234100020220069000  
Actor: Hernán Sánchez Cuellar  
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**

**Magistrado**

**Firmado electrónicamente**

**Constancia.** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Sustanciador, integrante de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca subsección "B" en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente: ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Expediente: No. 250002341000202200683-00**  
**Demandante: MAGDA NANCY MANOSALVA CELY**  
**Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**Asunto: ADMITE DEMANDA**

Decide el Despacho la admisión de la demanda presentada por Magda Nancy Manosalva Cely, por intermedio de apoderado, en ejercicio del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho contenida en el artículo 138 del C.P.A.C.A., con el fin de obtener la declaración de nulidad de los **Autos Nos. 749 del 26 de abril de 2021, 0949 del 3 de junio de 2021, ORD-801119-158-021 del 6 de julio de 2021; y, ORD-801119-162-2021 de 9 de julio de 2021**, por los cuales la Contraloría General de la República, profirió el fallo con responsabilidad fiscal en contra de la demandante dentro del proceso PRF-2017-00309\_UCC-PRF-005-2017, resolvió los recursos de reposición y apelación, el grado de consulta e hizo una corrección, respectivamente.

Por reunir los requisitos formales y por ser esta Sección del Tribunal competente para conocer del asunto de la referencia, se **admitirá** en primera instancia el medio de control nulidad y restablecimiento del derecho contenida en el artículo 138 del C.P.A.C.A.

En consecuencia, **dispónese:**

- 1. Admitir** el medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instaurado por MAGDA NANCY MANOSALVA CELY, por reunir los requisitos necesarios previstos por la ley. En consecuencia, se ordenará surtir el trámite previsto para el procedimiento ordinario y contemplado en los artículos 171 y s.s., de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 36, 37, 38 y siguientes de la Ley 2080 de 2021.
- 2. Notificar** personalmente esta providencia al igual que la demanda, al representante legal y/o quien haga sus veces de la Contraloría General de la República, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica Del Estado, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del C.P.A.C.A. modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, y por estado al demandante (Nº 1 Art. 171 y art. 201 del C.P.A.C.A., modificado y adicionado por los artículos 50 y 51 de la Ley 2080 de 2021).
- 3. Notificar** como tercero interesado en las results del proceso a la AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., en los respectivos términos de numeral 3º del artículo 171 del C.P.A.C.A.
- 4.** Surtidas las notificaciones, de conformidad artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 199 de la ley 1437 de 2011 **córrase** traslado de la demanda a las partes y al Ministerio Público

por el término de treinta (30) días de conformidad con lo establecido en el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011.

**5. Advertir** al representante de la entidad demandada o a quien haga sus veces que, durante el término para contestar la demanda, deberá allegar al expediente copia de los antecedentes administrativos de los actos demandados de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1 ° del artículo 175 de la ley 1437 de 2011

**6. Reconocer** personería al profesional del Derecho Uriel Alberto Amaya Olaya, identificado con la C.C. No. 19.459.663 y T.P No. 45.061 del Consejo Superior de la Judicatura para que actúe en nombre y representación de la demandante, de conformidad con el poder visible en la subcarpeta 1. de la carpeta Anexos del expediente digital.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil veintidós (2022)

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS</b>
<b>Expediente:</b>	<b>No. 25000-23-41-000-2022-00666-00.</b>
<b>Demandante:</b>	<b>MAR EXPRESS S.A.S.</b>
<b>Demandado:</b>	<b>DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN</b>
<b>Referencia:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Asunto:</b>	<b>ADMITE DEMANDA</b>

Decide el Despacho la admisión de la demanda presentada por la sociedad Mar Express S.A.S., por intermedio de apoderada judicial, en ejercicio del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho contenida en el artículo 138 del C.P.A.C.A., con el fin de obtener la declaración de nulidad de las **Resoluciones Nos. 3575 del 10 de noviembre de 2020 y 2173 del 5 de abril de 2021**, por las cuales la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, le impuso sanción por infracción aduanera y resolvió el recurso de reconsideración, respectivamente.

Por reunir los requisitos formales y por ser esta Sección del Tribunal competente para conocer del asunto de la referencia, se **admitirá** en primera instancia el medio de control nulidad y restablecimiento del derecho contenida en el artículo 138 del C.P.A.C.A.

En consecuencia, **dispónese:**

- 1. Admitir** el medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instaurado por MAR EXPRESS SA.S., por reunir los requisitos necesarios previstos por la ley. En consecuencia, se ordenará surtir el trámite previsto para el procedimiento ordinario y contemplado en los artículos 171 y s.s., de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 36, 37, 38 y siguientes de la Ley 2080 de 2021.
- 2. Notificar** personalmente esta providencia al igual que la demanda, al representante legal y/o quien haga sus veces de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional De Defensa Jurídica Del Estado, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del C.P.A.C.A. modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, y por estado al demandante (Nº 1 Art. 171 y art. 201 del C.P.A.C.A., modificado y adicionado por los artículos 50 y 51 de la Ley 2080 de 2021).
- 3. Notificar** como tercera interesada en las resultas del proceso a la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS CONFIANZA S.A., en los respectivos términos de numeral 3º del artículo 171 del C.P.A.C.A.
- 4.** Surtidas las notificaciones, de conformidad artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 199 de la ley 1437 de 2011 **córrase** traslado de la demanda a las partes y al Ministerio Público por el término de treinta (30) días de conformidad con lo establecido en el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011.

**5. Advertir** al representante de la entidad demandada o a quien haga sus veces que, durante el término para contestar la demanda, deberá allegar al expediente copia de los antecedentes administrativos de los actos demandados de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1 ° del artículo 175 de la ley 1437 de 2011

**6. Reconocer** personería a la profesional del Derecho Leidi Yohana Vargas Alvira, identificada con la C.C. No. 52.960.732 y T.P No. 150.624 del Consejo Superior de la Judicatura para que actúe en nombre y representación de la sociedad demandante, de conformidad con el poder visible en el archivo 2 del expediente digital.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá DC, veintisiete (27) de octubre de dos mil dos (2022).

**Magistrado Ponente:** CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RÍNCON  
**Expediente:** 25000-23-41-000-2022-00659-00  
**Demandante:** LUZ IMELDA MARISOL MORENO CASALLAS  
**Demandado:** PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
**Medio de Control:** CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
**Asunto:** RECHAZA RECURSO POR EXTEMPORÁNEO

La Sala decide sobre la admisión del recurso de apelación presentado por la accionante en contra de la sentencia proferida el pasado 26 de septiembre de 2022 dentro del proceso de la referencia, por medio de la cual se denegaron las pretensiones formuladas por la señora Luz Imelda Marisol Moreno Casallas.

**I. ANTECEDENTES**

**1)** Mediante escrito presentado al correo electrónico de la secretaría de la Sección Primera de este tribunal, la señora Luz Imelda Marisol Moreno Casallas demandó, en ejercicio del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley, al Presidente de la República, al Ministro del Interior, a la Ministra de Comercio, Industria y Turismo y a la Ministra de Cultura.

**2)** Inicialmente, conoció la presente acción el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo de Bogotá, el cual, en atención a la naturaleza jurídica de las demandadas, por auto de 07 de junio de 2022 declaró la falta de competencia para asumir el conocimiento y tramitar la demanda, en atención a lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011.

**3)** Efectuado el respectivo reparto de la Secretaría de la Sección Primera del tribunal, correspondió el conocimiento del asunto al magistrado sustanciador de la referencia.

**4)** Por auto de 14 de junio de 2022, se avocó conocimiento de la presente acción, al considerar que las demandadas contra las cuales se adelantaría la acción son autoridades del orden nacional. Adicionalmente, se inadmitió la demanda al no haber claridad sobre los artículos que se consideraban incumplidos por las demandadas, así como por no allegar la constancia de envío de la copia de la demanda, de conformidad con lo preceptuado en el inciso 4.º del artículo 6.º del Decreto Legislativo 806 de 2020.

**5)** En providencia de 13 de julio de 2022, por reunir los requisitos legales se admitió en primera instancia la acción de la referencia.

**6)** Mediante escritos radicados por correo electrónico en la secretaría de la Sección Primera de este tribunal, el Ministerio de Cultura, el Ministerio del Interior y el Presidente de la República contestaron la demanda. El demandado Ministerio de Comercio, Industria y Turismo no allegó escrito de contestación.

**7)** Por auto de 05 de agosto de 2022, se abrió el proceso a pruebas.

**8)** Mediante providencia del 19 de agosto de 2022, el despacho al advertir la necesidad de vincular a otras autoridades del orden departamental y municipal encargadas de participar en el diseño y construcción del Parque Nacional Temático Jardín de la Vida, dispone vincular a la presente acción a la Gobernación del Tolima y a la Alcaldía del Municipio de Armero Guayabal (Tolima).

**9)** Mediante sentencia del 21 de septiembre de 2022, la Sala resolvió denegar las pretensiones de la demanda interpuesta por la señora Luz Imelda Marisol Moreno Casallas, al considerar que el deber cuyo cumplimiento se reclama de las normas objeto de la acción no se desprende un deber imperativo, preciso e inobjetable.

**10)** En efecto dicha providencia se notificó por estado a las partes el día 06 de octubre de 2022 y el término concedido para impugnar la decisión anterior empezó a correr el 07 de octubre del año en curso y finalizó el 11 de esos mismos mes y año.

**11)** No obstante lo anterior, por escrito radicado en la secretaría de la Sección Primera de este tribunal el pasado 14 de octubre de 2022, la accionante interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia proferida por esta Sala de decisión, es decir, fuera del término establecido para tal fin.

Así las cosas, la Sala rechazará la demanda de la referencia en aplicación de lo dispuesto el artículo 26 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con lo previsto en el artículo 203 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B,**

**RESUELVE:**

**1.º) Recházase** el recurso de apelación interpuesto por la señora Luz Imelda Marisol Moreno Casallas en contra de la sentencia del 26 de septiembre de 2022.

**2.º)** Ejecutoriado este auto **archívese** el expediente con las respectivas constancias secretariales.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
Magistrado  
(firmado electrónicamente)

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
**Magistrado**  
**(firmado electrónicamente)**

**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**(firmado electrónicamente)**

*Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados integrantes de la Sala de Decisión de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA.*

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente:** ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 250002341000202200641-00  
**Demandante:** DIANA CONSTANZA CALIXTO HERNÁNDEZ y  
OTROS  
**Demandado:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** ADMITE DEMANDA

Decide el Despacho la admisión de la demanda presentada por Diana Constanza Calixto Hernández, Mauricio Bedoya Rodríguez, Tomás Bedoya Calixto y Sara Bedoya Calixto, por intermedio de apoderado, en ejercicio del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho contenida en el artículo 138 del C.P.A.C.A., con el fin de obtener la declaración de nulidad de los **Autos Nos. 749 del 26 de abril de 2021, 0949 del 3 de junio de 2021, ORD-801119-158-021 del 6 de julio de 2021 y, ORD-801119-162-2021 de 9 de julio de 2021**, por los cuales la Contraloría General de la República, profirió el fallo con responsabilidad fiscal en contra de la demandante dentro del proceso PRF-2017-00309\_UCC-PRF-005-2017, resolvió los recursos de reposición y apelación, el grado de consulta e hizo una corrección, respectivamente.

Por reunir los requisitos formales y por ser esta Sección del Tribunal competente para conocer del asunto de la referencia, se **admitirá** en



primera instancia el medio de control nulidad y restablecimiento del derecho contenida en el artículo 138 del C.P.A.C.A.

En consecuencia, **dispónese:**

- 1. Admitir** el medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instaurado por DIANA CONSTANZA CALIXTO HERNÁNDEZ, MAURICIO BEDOYA RODRÍGUEZ, TOMÁS BEDOYA CALIXTO y SARA BEDOYA CALIXTO, por reunir los requisitos necesarios previstos por la ley. En consecuencia, se ordenará surtir el trámite previsto para el procedimiento ordinario y contemplado en los artículos 171 y s.s., de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 36, 37, 38 y siguientes de la Ley 2080 de 2021.
- 2. Notificar** personalmente esta providencia al igual que la demanda, al representante legal y/o quien haga sus veces de la Contraloría General de la República, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica Del Estado, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del C.P.A.C.A. modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, y por estado al demandante (Nº 1 Art. 171 y art. 201 del C.P.A.C.A., modificado y adicionado por los artículos 50 y 51 de la Ley 2080 de 2021).
- 3. Notificar** como tercero interesado en las results del proceso a la AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., en los respectivos términos de numeral 3º del artículo 171 del C.P.A.C.A.

4. Surtidas las notificaciones, de conformidad artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 199 de la ley 1437 de 2011 **córrase** traslado de la demanda a las partes y al Ministerio Público por el término de treinta (30) días de conformidad con lo establecido en el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011.
5. **Advertir** al representante de la entidad demandada o a quien haga sus veces que, durante el término para contestar la demanda, deberá allegar al expediente copia de los antecedentes administrativos de los actos demandados de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1 ° del artículo 175 de la ley 1437 de 2011
6. **Reconocer** personería al profesional del Derecho Uriel Alberto Amaya Olaya, identificado con la C.C. No. 19.459.663 y T.P No. 45.061 del Consejo Superior de la Judicatura para que actúe en nombre y representación de los demandantes, de conformidad con el poder visible en el archivo 1.1. de la subcarpeta 1. de la carpeta B Anexos del expediente digital.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

*Expediente No. 250002341000202200641-00*  
Demandante: Diana Constanza Calixto Hernández y otros  
*Nulidad y Restablecimiento del Derecho*

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA-SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., trece (13) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

**PROCESO N°:** 25000234100020220045100  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** HERNANDO JOSÉ GÓMEZ RESTREPO, ORLANDO  
JOSÉ CABRALES MARTÍNEZ y HENRY MEDINA  
GONZÁLEZ  
**DEMANDADO:** LA NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA  
REPÚBLICA  
**ASUNTO:** INADMITE DEMANDA

**MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**1. ANTECEDENTES**

1° Los señores **HERNANDO JOSÉ GÓMEZ RESTREPO, ORLANDO JOSÉ CABRALES MARTÍNEZ y HENRY MEDINA GONZÁLEZ** mediante apoderados judiciales interpusieron demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de **LA NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, con el fin de que se declarara lo siguiente:

"PRIMERA. Se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos proferidos por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por violación de normas constitucionales y legales:

1. Auto No. 749 del 26 de abril de 2021 "POR EL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PRF-201700309\_UCC-PRF-005-2017 Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES" de la Contraloría delegada Intersectorial 15.

2. Auto No. 0949 del 3 de junio de 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDEN LOS RECURSOS DE REPOSICION CONTRA EL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL PROFERIDO MEDIANTE AUTO 0749 DEL 26

PROCESO N°: 25000234100020220045100  
MEDIODE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: HERNANDO JOSÉ GÓMEZ RESTREPO, ORLANDO JOSÉ CABRALES  
MARTÍNEZ y HENRY MEDINA GONZÁLEZ  
DEMANDADO: LA NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

DE ABRIL DE 2021 Y SE CONCEDE EL RECURSO DE APELACIÓN DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2017-00309\_UCC-PRF-005-2017 Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES” de la Contraloría delegada Intersectorial 15.

3. Auto ORD-801119-158-021 del 6 de julio de 2021 “Por medio del cual se resuelve el grado de consulta y los recursos de Apelación interpuestos contra el Auto No. 749 del 26 de abril de 2012 (sic), dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF-2017-00309\_UCC-PRF-005-2017” de la Sala Fiscal y Sancionatoria de la Contraloría General de República, por haberse pretermitido materialmente la segunda instancia.

4. Auto ORD-801119-162-2021 del 9 de julio de 2021 “Por medio del cual se hace una corrección en el Auto No. 801119-158-021 que resolvió el grado de consulta y los recursos de apelación dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal PRF-2017-00309\_UCC-PRF-005-2017”, de la Sala Fiscal y Sancionatoria.”

2° La demanda objeto de estudio, fue presentada el día 21 de abril de 2022 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera.

## 2. CONSIDERACIONES.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 170 del CPACA, se inadmitirá la demanda que no cuente con los requisitos señalados en la ley. La norma es del siguiente tenor:

**“ARTÍCULO 170. INADMISIÓN DE LA DEMANDA.** Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.”

Una vez transcurrido el plazo indicado por la norma sin que se hubieren subsanado los defectos indicados por el Despacho, se dispondrá el rechazo de la demanda de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 169<sup>1</sup> ibidem.

---

<sup>1</sup> **Artículo 169. Rechazo de la demanda.** Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.

PROCESO N°:	25000234100020220045100
MEDIODE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	HERNANDO JOSÉ GÓMEZ RESTREPO, ORLANDO JOSÉ CABRALES MARTÍNEZ y HENRY MEDINA GONZÁLEZ
DEMANDADO:	LA NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

### 3. CASO CONCRETO.

De la revisión de la demanda se observa que ésta debe subsanarse por las siguientes razones:

#### 3.1. Copia de los actos acusados, constancia de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso.

Los señores **HERNANDO JOSÉ GÓMEZ RESTREPO, ORLANDO JOSÉ CABRALES MARTÍNEZ y HENRY MEDINA GONZÁLEZ** solicitan se declare la nulidad del Auto No. 749 del 26 de abril de 2021 2021 “por el cual se profiere fallo con responsabilidad fiscal dentro del prf-201700309\_ucc-prf-005-2017 y se toman otras determinaciones” de la contraloría delegada intersectorial 15; Auto no. 0949 del 3 de junio de 2021 “por medio del cual se deciden los recursos de reposición contra el fallo con responsabilidad fiscal proferido mediante auto 0749 del 26 de abril de 2021 y se concede el recurso de apelación dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal prf-2017-00309\_ucc-prf-005-2017 y se toman otras determinaciones” de la contraloría delegada intersectorial 15; Auto ORD-801119-158-021 del 6 de julio de 2021 “Por medio del cual se resuelve el grado de consulta y los recursos de Apelación interpuestos contra el Auto No. 749 del 26 de abril de 2012 (sic), dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF-2017-00309\_UCC-PRF-005-2017” de la Sala Fiscal y Sancionatoria de la Contraloría General de República, por haberse pretermitido materialmente la segunda instancia, y el Auto ORD-801119-162-2021 del 9 de julio de 2021 “Por medio del cual se hace

---

2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.

PROCESO N°:	25000234100020220045100
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	HERNANDO JOSÉ GÓMEZ RESTREPO, ORLANDO JOSÉ CABRALES MARTÍNEZ y HENRY MEDINA GONZÁLEZ
DEMANDADO:	LA NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

una corrección en el Auto No. 80119-158-021 que resolvió el grado de consulta y los recursos de apelación dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal PRF-2017-00309\_UCC-PRF-005-2017”, de la Sala Fiscal y Sancionatoria.”

Revisado el expediente, no se encuentran los actos administrativos demandados ni ningún documento que pueda ser considerado como constancia de notificación de los mismos de los cuales se pretende la nulidad.

Para lo anterior, es necesario que se allegue copia de los Autos y la constancia de notificación de los referidos y en el evento de que estos hubieran sido notificados por aviso en los términos del artículo 69 del CPACA, la constancia deberá contar con la nota de recibido del aviso en el lugar de destino.

Si la constancia no hubiere sido entregada por la entidad demandada o se hubiere negado una copia de esta, debe así manifestarlo en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del numeral primero del artículo 166 del CPACA.

### **3.2 Los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante.**

El apoderado de la parte demandante aportó las pruebas que pretende hacer valer, sin embargo, algunas no se aportaron con la demanda. Tal como lo exige el numeral 2 del artículo 166<sup>2</sup> del CPACA deberá aportarlas completas, específicamente las enumeradas en el acápite denominado *pruebas* descritas en los numerales

---

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 166. ANEXOS DE LA DEMANDA.** A la demanda deberá acompañarse:  
(...)

2. Los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante, así como los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho. (...)”

PROCESO N°:	25000234100020220045100
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	HERNANDO JOSÉ GÓMEZ RESTREPO, ORLANDO JOSÉ CABRALES MARTÍNEZ y HENRY MEDINA GONZÁLEZ
DEMANDADO:	LA NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	INADMITE DEMANDA

1.1,1.5,1.6,1.7,1.91,1.10,1.11,1.12,1.13,1.14,1.15,1.16,1.17,1.19,1.20,1.22,1.23,1.24,1.27,1.28,1.29,1.30,1.31,1.32,1.33,1.34,1.35,1.36,1.37 y el número 26, los cuales no se encuentran allegadas en el expediente digital.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Despacho

### **RESUELVE:**

**CUESTIÓN ÚNICA.- INADMÍTESE** la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. La parte demandante deberá corregirla dentro del término de diez (10) días hábiles, so pena de rechazo.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI, por el Magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

Autor: Ángela Palacios  
Revisado por: Ricardo Estupiñán



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

-SECCIÓN PRIMERA-

-SUBSECCIÓN "A"-

Bogotá, D.C., veinte (20) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**EXPEDIENTE:** 25000-23-41-000-2022-00246-00  
**DEMANDANTE:** JC GLOBAL S.A.S. (antes INGLOPRES CORP S.A.S)  
**DEMANDADA:** SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA DE BOGOTÁ.  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

---

**Asunto:** Remite proceso por competencia.

**JC GLOBAL S.A.S. (antes INGLOPRES CORP S.A.S)**, actuando por intermedio de apoderada judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra la **SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA DE BOGOTÁ**, con el fin de obtener las siguientes declaraciones:

***"[...] II. PRETENSIONES***

**PRIMERA: DECRETAR LA NULIDAD** de los siguientes actos administrativos:

**a) Resolución No. 785 del 17 de julio de 2020 con la cual se declaró el incumplimiento del Contrato No. 99 suscrito el 29 de octubre de 2018 cuyo objeto correspondió a "(...) EL FVS EN LIQUIDACION TRANSFIERE A TITULO DE PERMUTA A LA SOCIEDAD INGENIERIA, LOGISTICA Y PRECISION CORP S.A.S. (EN ADELANTE INGLOPRES CORP S.A.S) EL DERECHO DE DOMINIO Y LA PROPIEDAD PLENA QUE TIENE Y EJERCE SOBRE 132 VEHÍCULOS CITADOS EN EL ANEXO No. 01, Y A SU VEZ LA SOCIEDAD INGLOPRES CORP S.A.S. TRANSFIERE 46 MOTOS NUEVAS MARCA SUZUKI DRX 200 A LA SECRETARIA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA EN LAS CONDICIONES DESCRITAS EN EL REGLAMENTO, SUS ALCANCES Y ANEXOS", proferida por el señor HUGO ACERO VELASQUEZ Secretario de Seguridad, Convivencia y Justicia del Distrito de Bogotá D.C.**

**b) Resolución No. 0264 del 22 de junio de 2021 proferida por el señor HUGO ACERO VELÁSQUEZ Secretario de Seguridad, Convivencia y**

Justicia del Distrito de Bogotá, por medio de la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 785 de julio 17 de 2020.

**SEGUNDA:** Que a título de restablecimiento del derecho se restaure el equilibrio económico del contrato de permuta No. 99 de 2018 a favor de la empresa JC GLOBALS S.A.S. (ANTES INGLOPRES CORP S.A.S.) causado por las irregularidades presentadas en los vehículos (motocicletas) entregadas por el Fondo de Vigilancia objeto del contrato, reconociendo el valor de los perjuicios ocasionados a mi prohijada, los cuales se tasan en suma de **OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS TRES MIL SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS MCTE. (\$865.303.746)** representada en CUARENTA Y SEIS (46) MOTOS NUEVAS MARCA SUZUKI DR 200 entregadas a la SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD.

**TERCERA:** Que como consecuencia de lo anterior se reconozca y reembolse a JC GLOBALS S.A.S. (ANTES INGLOPRES) el valor de los trámites de desinformación, traspaso, SOAT y Tecno mecánica efectuada a CIENTO UN (101) vehículos (motocicletas) así:

LABOR	VALOR UNITARIO	VALOR 101 UNIDADES
Desuniformar vehículo	\$2.344.516	\$236.796.129
Gastos de traspaso	\$126.194	\$12.745.594
SOAT	\$758.581	\$76.616.681
Tecnomecánica	\$186.581	\$18.844.681
<b>TOTAL</b>		<b>\$345.003.085</b>

**CUARTA:** Que como consecuencia de lo anterior se reconozca a JC GLOBALS S.A.S. (ANTES INGLOPRES) el valor de intereses moratorios por estas sumas con su respectiva actualización e indexación.

**QUINTO:** La liquidación de las anteriores condenas deberá efectuarse mediante sumas líquidas de moneda de curso legal en Colombia, y se ajustarán dichas condenas tomando como base el índice de precios al consumidor, o al por mayor, conforme a lo dispuesto por el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.

**SEXTO:** Para el cumplimiento de la sentencia, se ordenará dar aplicación a los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo y las del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**SEPTIMO:** Condenar en costas al Ente demandado [...]"

De la revisión de los hechos y los actos administrativos acusados, la Sala evidencia que estos tratan sobre una controversia contractual derivada de la celebración de un contrato de permuta entre la empresa demandante y el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, el cual tenía como objeto la transferencia mutua de dominio de unos vehículos (motocicletas), y que fue

PROCESO No.:  
MEDIO DE CONTROL  
DEMANDANTE:  
DEMANDADO:  
ASUNTO:

25000-23-41-000-2022-00246-00  
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
JC GLOBAL S.A.S. (antes INGLOPRES CORP S.A.S)  
SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA DE BOGOTÁ  
REMITE PROCESO POR COMPETENCIA

subrogado a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá.

Respecto al reparto de los asuntos entre las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el artículo 18 del Decreto núm. 2288 de 1989 establece:

*“[...] **Artículo 18.- ATRIBUCIONES DE LAS SECCIONES.** Las Secciones tendrán las siguientes funciones:*

**SECCIÓN PRIMERA.** *Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:*

- 1. De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.*
- 2. Los electorales de competencia del Tribunal.*
- 3. Los promovidos por el Gobernador de Cundinamarca, los Alcaldes del mismo Departamento o el del Distrito Especial de Bogotá, en los casos contemplados en los artículos 249 del Decreto-ley 1222 de 1986 y 101 del Decreto-ley 1333 de 1986.*
- 4. Las observaciones formuladas a los Acuerdos Municipales o Distritales y a los actos de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.*
- 5. Las objeciones a los proyectos de Ordenanza o de Acuerdo, en los casos previstos en la ley.*
- 6. Los conflictos de competencia administrativa asignados al Tribunal.*
- 7. La revisión de contratos, de conformidad con la ley.*
- 8. Los recursos de insistencia en los casos contemplados en la Ley 57 de 1985.*
- 9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.*

**SECCIÓN TERCERA.** *Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos de competencia del Tribunal:*

- 1. De reparación directa y cumplimiento.*
- 2. Los relativos a contratos y actos separables de los mismos.**
- 3. Los de naturaleza agraria. [...]” (Destacado fuera de texto).*

En ese orden de ideas, la Sala encuentra que esta Sección carece de competencia para conocer de la controversia suscitada en el proceso de la

PROCESO No.:  
MEDIO DE CONTROL  
DEMANDANTE:  
DEMANDADO:  
ASUNTO:

25000-23-41-000-2022-00246-00  
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
JC GLOBAL S.A.S. (antes INGLOPRES CORP S.A.S)  
SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA DE BOGOTÁ  
REMITE PROCESO POR COMPETENCIA

referencia, en razón al factor funcional, por cuanto se trata de un asunto eminentemente contractual que le corresponde conocer a la Sección Tercera de esta Corporación, de acuerdo con la norma citada.

En consecuencia, se ordenará la remisión del expediente a la Sección Tercera, por ser la competente para conocer del medio de control presentado por JC GLOBAL S.A.S. (antes INGLOPRES CORP S.A.S), en los términos de la norma citada.

En mérito de lo expuesto, la Sección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca:

### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO: DECLÁRASE** que la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca carece de competencia para conocer del presente asunto.

**SEGUNDO: REMÍTASE** a la Sección Tercera de esta Corporación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Discutido y aprobado en sesión realizada en la fecha<sup>1</sup>.

(Firmado electrónicamente)

**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

Magistrada

(Firmado electrónicamente)

**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

Magistrado

---

<sup>1</sup> CONSTANCIA: la presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que integran la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la plataforma electrónica SAMAI; en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá DC, veintiocho (28) de octubre de dos mil veintidós (2022)

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS</b>
<b>Expediente:</b>	<b>No. 25000-23-41-000-2022-00060-00</b>
<b>Actor:</b>	<b>EDGAR ANDRÉS SINISTERRA RESTREPO</b>
<b>Demandado:</b>	<b>CÉSAR AUGUSTO SOLANILLA CHAVARRO – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>ACCIÓN ELECTORAL</b>
<b>Asunto:</b>	<b>Dispone proferir sentencia anticipada – corre traslado para alegar.</b>

Encontrándose el asunto de la referencia para proveer sobre las excepciones previas, advierte el Despacho que concurren las condiciones para proferir sentencia anticipada de conformidad con lo preceptuado en el inciso final del párrafo 2º del artículo 175 del C.P.A.C.A., en consonancia con lo dispuesto por artículo 182A numeral 3º de la Ley 1437 de 2011, que fue introducido por las reformas realizadas en la Ley 2080 de 2021.

En consecuencia, el Despacho se pronunciará sobre: 1) la procedencia de la sentencia anticipada, 2) la fijación del litigio, 3) sobre las pruebas y 4) el traslado para alegar de conclusión.

**1. Procedencia de la sentencia anticipada.**

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, mediante las reformas realizadas a la codificación en mención a través de la Ley 2080 de 2021, el legislador introdujo la posibilidad de que en la jurisdicción contenciosa administrativa se

pudiera proferir sentencia anticipada bajo unos supuestos específicos, a saber:

*ARTÍCULO 182A. SENTENCIA ANTICIPADA. <Artículo adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Se podrá dictar sentencia anticipada:*

*1. Antes de la audiencia inicial:*

*a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;*

*b) Cuando no haya que practicar pruebas;*

*c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;*

*d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.*

*El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.*

*Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.*

*No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.*

*2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión.*

*Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.*

**3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.**

4. En caso de allanamiento o transacción de conformidad con el artículo 176 de este código.

*PARÁGRAFO. En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará.*

*Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, **escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso.*** (Resalta el Despacho).

Conforme a lo dispuesto por el numeral 3º del artículo cita, se podrá dictar sentencia anticipada en cualquier etapa del proceso cuando se encuentre probada, entre otras, la excepción previa de caducidad.

Asimismo, el inciso final del párrafo 2º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, en relación con las excepciones previas, preceptúa lo siguiente:

*ARTÍCULO 175. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. Durante el término de traslado, el demandado tendrá la facultad de contestar la demanda mediante escrito, que contendrá:*

*(...)*

*PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.*

*Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en*

Expediente: 25000-23-41-000-2022-00060-00  
Actor: Edgar Andrés Sinisterra Restrepo  
Acción electoral

*el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.*

*Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.*

***Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.***

(...)” (Se destaca).

En atención a las normas anteriormente transcritas, entiende el Despacho que en los eventos en que se formulen las excepciones previas de (i) cosa juzgada, (ii) caducidad, (iii) transacción, (iv) conciliación, (v) falta manifiesta de legitimación en la causa o (vi) prescripción extintiva, y se advierta que existe una alta probabilidad de declararse probadas, se debe acudir al trámite de sentencia anticipada dado por el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, respecto de lo cual, se hace especial énfasis en la facultad de reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada después de recibir los alegatos de conclusión.

Ahora bien, el presente asunto fue admitido por auto del 19 de julio de 2022 (archivo 38), el cual fue notificado el 1º de agosto de los corrientes de conformidad con la constancia de notificación vía correo electrónico visible en el archivo 39 del expediente digital.

Así las cosas, mediante escrito radicado por correo electrónico del 25 de agosto de 2022 (archivo 40), la Procuraduría General de la Nación a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, contestó la demanda de la referencia y propuso la excepción previa de caducidad de la acción, así:

“(…)



Expediente: 25000-23-41-000-2022-00060-00  
Actor: Edgar Andrés Sinisterra Restrepo  
Acción electoral

### **A. Caducidad de la acción:**

*Según consta en la certificación adjunta, el acto administrativo demandado fue publicado el 18/11/2019.*

*En consecuencia, habiéndose presentado la demanda el 22/01/2021 es claro que el medio de control fue presentado inoportunamente pues la caducidad de la acción (30 días) se había configurado muchos meses atrás.*

(...)” (Negritas y subrayado del original).

En atención a lo anterior, el Despacho observa que se colman los presupuestos para darle aplicación a lo dispuesto por el artículo 182A del CPACA, con ocasión de la **excepción previa de caducidad** formulada por la entidad demandada, la cual, será desatada y objeto de pronunciamiento a través de **sentencia anticipada**.

## **2. Fijación del litigio.**

De otra parte, corresponde al Despacho realizar la **fijación del litigio u objeto de la controversia**, en tal sentido, se deberá establecer si la demanda de nulidad electoral promovida por el señor Edgar Andrés Sinisterra Restrepo en contra del Decreto 2100 de 28 de octubre de 2019, mediante el cual se nombró al señor César Augusto Solanilla Chavarro en el cargo de procurador judicial II código 3PJ Grado EC de la Procuraduría 7 judicial para asunto civil de Bogotá, se encuentra caducada.

## **3. De las pruebas.**

En atención a que la fijación de litigio corresponde a determinar si la demanda de la referencia se encuentra caducada o no, se considera innecesario realizar el decreto de pruebas dentro del presente asunto.

#### **4. Traslado para alegar de conclusión.**

Por encontrar acreditada la causal del numeral 3, del artículo 182A en concordancia con lo estipulado en el parágrafo 2º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, el Despacho entiende configuradas las condiciones para dictar sentencia anticipada.

En consecuencia, se correrá traslado para alegar de conclusión conforme al inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011.

En ese contexto, el Despacho

#### **RESUELVE:**

**1º) Fijación del litigio u objeto de la controversia,** en tal sentido, se deberá establecer si la demanda de nulidad electoral promovida por el señor Edgar Andrés Sinisterra Restrepo en contra del Decreto 2100 de 28 de octubre de 2019, mediante el cual se nombró al señor César Augusto Solanilla Chavarro en el cargo de procurador judicial II código 3PJ Grado EC de la Procuraduría 7 judicial para asunto civil de Bogotá, se encuentra caducada.

**2º) Córrese traslado para alegar de conclusión** por el término de 10 días, conforme a lo señalado en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firmado Electrónicamente**

**Constancia:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente quien hace parte de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la ley 1437 de 2011.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintidós (2022).

<b>PROCESO No.:</b>	<b>25000234100020210037900</b>
<b>ACCIÓN:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL</b>

**Magistrado Ponente:  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**1. ANTECEDENTES.**

**1.1. Solicitud de suspensión provisional**

En escrito aparte, el señor IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, a través de apoderado, presentó solicitud de suspensión provisional de los efectos del Acto administrativo, calendado 29 de julio del 2020, por medio del cual se niega el registro de cambio de representante legal y de nuevo integrante de la SOCIEDAD MONOMEROS COLOMBO VENEZOLANOS S.A., proferido por el Área Jurídica de la Cámara de Comercio de Barranquilla; de la Resolución No.11 del 31 de agosto del 2020, proferida por la Jefa de Servicios Registrales de la Cámara de Comercio de Barranquilla, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede un recurso de apelación en contra el acto administrativo de registro y la Resolución No 69307 del 29 de octubre del 2020, por la cual se resuelve el recurso de apelación presentado contra la resolución No 11 del 31 de agosto del 2020, proferida por la directora de Cámaras de Comercio de la Superintendencia de Industria y Comercio.

PROCESO No.:	25000234100020210037900
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Adicionalmente, solicita la inscripción del señor **IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ**, como Gerente General – representante Legal, de SOCIEDAD MONOMEROS COLOMBO VENEZOLANOS S.A.

El demandante fundamenta la solicitud, basándose en el artículo 231 del C.P.A.C.A, para lo cual, realiza un análisis de los requisitos solicitados por la norma, para acceder a la solicitud de la siguiente manera:

#### **1º. LA DEMANDA DEBE ESTAR SUSTENTADA EN DERECHO.**

Sustenta el cargo en cuanto a la validez de quien pretende ser inscrito como nuevo gerente de MONOMEROS COLOMBO VENEZOLANOS, conforme al artículo 39 de los estatutos vigentes, que fueron reformados mediante escritura pública No 0904, suscrita ante el Notario tercero del Circuito Notarial de Barranquilla, al ser el demandante, quien ha sido nombrado por los accionistas universales de dicha empresa estatal; PETROMQUIMICA DE VENEZUELA S.A. – PEQUIVEN; BOLIVARIANA DE FERTILIZANTES S.A. PETROQUIMICOS; INTERNATIONAL PETROCHEMICAL HOLDING con CUARENTA y SOFILAGO.

Afirma, que la reforma vigente de los estatutos, que también registra la CAMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA, según la escritura pública No 0904, suscrita ante el Notario tercero del Circuito Notarial de Barranquilla, el día 21 de marzo del 2017, dan cuenta que conforme al artículo 25 de los estatutos vigentes, los miembros de la Junta Directiva de MONOMEROS S.A., son nombrados por los accionistas, y al no ser los accionistas, los que quienes suscribieron las actas Números: 144 del 28 de junio del 2019, registrada ante la CAMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA, el día 4 de julio del 2019; 151 del 31 de marzo del 2020, registrada ante la CAMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA, el día 15 de abril del 2020 y 158 del 27 de enero del 2021, registrada ante la CAMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA, el día 29 de enero del 2021, no es válido el nombramiento del Gerente General y los miembros de

PROCESO No.:	25000234100020210037900
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

la Junta Directiva, al no ser suscritas dichas actas por los accionistas de MONOMEROS COLOMBO VENEZOLANOS S.A.

Validez que sí se evidencia, desde el punto de vista jurídico – legal, en el nombramiento como gerente general del demandante, quien fue nombrado por todos los accionistas de la empresa o por la totalidad de las acciones de la empresa, sin embargo no pudo registrarse, en los libros ya que estos se encuentran en poder de quienes dicen ser los miembros de la Junta Directiva y el Gerente General de Monómeros.

## **2º. EL DEMANDANTE DEBE DEMOSTRAR SUMARIAMENTE LA TITULARIDAD DEL DERECHO O DE LOS DERECHOS INVOCADOS**

Para sustentar el requisito, el apoderado de la parte demandante aduce que con la entrega de las actas proferidas por los accionistas universales de MONOMEROS COLOMBO VENEZOLANOS S.A., debidamente apostilladas y, con base en los estatutos vigentes de la empresa, se constata la titularidad del derecho reclamado, por su poderdante, mismo que es lesionado de forma irregular, por las entidades demandadas, que mediante actos administrativos, sin fundamento alguno, avalan a las personas naturales que dicen ser miembros de la junta directiva y gerente general de MONOMEROS, cuando no lo son, al ser designadas por los accionistas de la empresa, no tienen validez jurídica en la forma como se han apoderado de una empresa que no les pertenece, incluso menciona que el sindicato de trabajadores de la empresa MONOMEROS COLOMBO VENEZOLANOS S.A – SINTRAMONOMEROS han presentado denuncias sobre la mala administración de la misma, perjudicando la generación de empleos en la Costa Caribe, principalmente en el Departamento del Atlántico.

3º. EL DEMANDANTE PRESENTE DOCUMENTOS, INFORMACIONES, ARGUMENTOS Y JUSTIFICACIONES QUE PERMITAN CONCLUIR, MEDIANTE UN

PROCESO No.:	25000234100020210037900
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

JUICIO DE PONDERACIÓN DE INTERESES, QUE RESULTARÍA MÁS GRAVOSO PARA EL INTERÉS PÚBLICO NEGAR LA MEDIDA CAUTELAR QUE CONCEDERLA.

Para sustentar este requisito señala, que quienes se encuentran al frente de la sociedad MONOMEROS S.A se han apoderado irregularmente de un bien del Estado Venezolano, y que por el accionar de la Superintendencia de Industria y Comercio y de la Cámara de Comercio de Barranquilla quienes sin verificar la validez de dichos nombramientos, en la forma antijurídica como se han apropiado de la empresa, y han acolitado el rompimiento del marco jurídico del derecho mercantil en Colombia, con implicaciones negativas en el presente y futuro de MONOMEROS COLOMBO VENEZOLANOS.

Considera que de no suspenderse los actos administrativos, no solamente lo denunciado por SINTRAMONOMEROS, que es una realidad evidente de querer destruir el patrimonio de MONOMEROS S.A, sino también las implicaciones sociales que tendría la quiebra inminente de la empresa por los malos manejos económicos por quienes no tiene validez en su nombramientos, designaciones o elecciones.

Adicional a lo anterior, la parte demandante, sustenta su pretensión en el cumplimiento de las siguientes condiciones.

4°. QUE AL NO OTORGARSE LA MEDIDA SE CAUSE UN PERJUICIO IRREMEDIABLE:

Para lo cual, señala que los perjuicios se ocasionan en aspectos patrimoniales, pues MONOMEROS S.A al estar siendo administrada de forma irregular, por quienes no representan ni han sido delegados o nombrados por los accionistas universales, quienes además han hechos diversas negociaciones con empresas extranjeras como LIONSTREET VENTURES CORP, S.A. la cual, según lo menciona se encuentra

PROCESO No.:	25000234100020210037900
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

domiciliada en una dirección que aparece en los PANAMA PAPERS y que fue creada solo hace dos años en PANAMA.

Afirma, que de no suspender los actos administrativos demandados y ordenar provisionalmente la inscripción del Gerente General, nombrado por los accionistas universales de MONOMEROS, compromete la protección del interés general de un bien público del Estado venezolano que, al ser un bien ubicado en territorio de otro Estado, existe la obligación de no permitir su afectación.

Aduce que el señor **IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ**, ha visto trasgredidos sus derechos laborales y humanos, pues no lo dejan actuar como gerente y no cuenta con su mínimo vital y móvil, para su subsistencia en Colombia.

También menciona que existe un perjuicio SOCIAL, pues de continuar la empresa en manos de quienes, no son válidamente nombrados, designados o elegidos, significa un deterioro por la falta de pertenencia en la administración de los recursos, y por ende su quiebra, conllevando a la desaparición de la empresa y con ello a la desaparición de los puestos de trabajo con incalculables efectos directos en la distribución de insumos al sector agrícola colombiano.

Señala, que La fiscalía general de Venezuela, abrió causa penal, para determinar los responsables de los malos manejos de MONOMEROS COLOMBO VENEZOLANOS, sin embargo, es evidente que dichas personas, que ostenta una condición invalida, como miembros de la junta directiva y el gerente general, no responderían ante el Estado venezolano, por tener afinidades con posibilidades de asilo político en Colombia, evadiendo así cualquier responsabilidad penal, que le imponga la Fiscalía Venezolana.

Manifiesta la parte demandante, que al continuar con la situación fáctica y jurídica actual de la Empresa MONOMEROS S.A se estaría generando un precedente sumamente delicado ya que irrespeta las leyes del comercio internacional y de la inmunidad de los

PROCESO No.:	25000234100020210037900
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

bienes de los estados en territorios extranjeros de la que el estado colombiano es parte suscrita.

Finalmente, existe también un perjuicio económico, pues bajo la dirección de actual de MONOMEROS S.A, quienes no fueron nombrados por los accionistas universales, el COMPLEJO PETROQUIMICO SIMON BOLÍVAR, fue desmantelado y vendido, situación similar al COMPLEJO PETROQUIMICO SANTIAGO NARIÑO, que se encuentra paralizado, afectando los planes de crecimiento de la empresa, y que bajo esta misma dirección se ha afectado también la situación del personal laboral, de la empresa.

Precisa, que al hacer un análisis del uso de la capacidad instalada y producción en toneladas métricas, por parte de MONOMEROS S.A, en los últimos dos años, contrario a las ventas en toneladas métricas 2018 – 2019, es totalmente desfavorable, así mismo, el endeudamiento de la empresa, a partir de junio del 2019, incrementaron el pasivo de la empresa, en más de un 50%, todo esto producto de la actual dirección de la empresa, quienes han realizado contratos fraudulentos, y han vinculado asesores de la gerencia, que no hacen nada para la empresa, y en promedio cobran 15 mil dólares mensuales. Para el demandante, de no otorgarse la solicitud de suspensión provisional, los efectos de la sentencia serían nugatorios, en el entendido que permitir la continuidad de quienes no fueron nombrados, designados o elegidos por los accionistas universales, se estaría pretermitiendo la desaparición de una empresa estatal venezolana, que nació hace más de treinta años.

## **1.2. Posición de MONÓMEROS COLOMBO VENEZOLANOS S.A**

La empresa MONOMEROS COLOMBO VENEZOLANOS S.A, fue vinculada como tercero interesado en el auto admisorio de la demanda, por tanto, realiza su pronunciamiento a fin de que la medida cautelar solicita sea negada, con fundamento en lo siguiente:



PROCESO No.:	25000234100020210037900
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Que en el caso en particular no se cumplen los presupuestos básicos señalados por la disposición del artículo 231 del CPACA para proceder a suspender los actos demandados pues el demandante omitió por completo cumplir con el deber de llevar a cabo un análisis de los actos demandados y de su confrontación con las normas violadas conforme a lo ordenado en el artículo 231 del CPACA.

Aunado a lo anterior, debo señala que tampoco ninguno de los numerales que componen el concepto de la violación del escrito contiene cargo alguno en contra de los actos demandados que evidencien la violación de las normas en las que estos debían fundarse.

Por otra parte, las pruebas allegadas con el escrito de solicitud de medida cautelar confrontadas con los actos demandados no acreditan la pretendida violación al ordenamiento jurídico que se le endilga a los actos administrativos que pretenden ser suspendidos; y tratándose de una actuación rogada, como así lo ha expresado de manera reiterada el Consejo de Estado, dicho marco conceptual y argumentativo es al que debe sujetarse el Despacho, sin que a partir del mismo se avizore posible conceder la medida.

Así mismo, advierte que, el demandante no cumple con la exigencia de probar sumariamente el alegado restablecimiento del derecho y la alegada indemnización de perjuicios, pues en la demanda los perjuicios que se invocan corresponden exclusivamente a supuestos salarios dejados de percibir por el demandante y por su parte, en la solicitud de medida cautelar los perjuicios se hacen reposar en supuestos malos manejos económicos que, en el entender subjetivo del demandante, han afectado a la empresa MONÓMEROS COLOMBO VENEZOLANOS S.A. y/o a sus accionistas. Con lo cual queda demostrado que no existe correspondencia alguna entre la solicitud de restablecimiento del derecho y reparación del daño formulada en la demanda con la que luego fue planteada en el escrito aparte de solicitud de medida cautelar, siendo por

PROCESO No.:	25000234100020210037900
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

demás esta última, por entero ajena a las pretensiones de la demanda y en todo caso, absolutamente carente de respaldo probatorio.

Trayendo a colación varios pronunciamientos del Consejo de Estado, concluye que de la solicitud bajo análisis no cumple ni con el objetivo de salvaguardar derechos subjetivos discutidos en el proceso que pudieran verse menguados por el tiempo de duración del proceso y mucho menos procura la eficacia de la administración de justicia; razones adicionales que denotan la improcedencia de la solicitud y justifican la decisión de negarla.

### **1.3. Posición de la CAMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA**

A través de su apoderado judicial la Cámara de Comercio de Barranquilla, solicita se niegue la medida solicitada, pues en la solicitud de suspensión provisional no se invocan fundamentos concretos y reales respecto de la necesidad de la medida cautelar ni se precisa por qué se vería afectado el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia en caso de que no se adoptara la medida cautelar.

Que, para el caso en particular, la falta de adopción de la medida cautelar solicitada no dejaría sin un efecto real una decisión de nulidad, toda vez que no afectaría la legalidad en abstracto de los actos administrativos demandados, como tampoco acarrearía un perjuicio o daño mayor que del que se expone con el escrito de demanda, pues del acervo probatorio que acompaña la solicitud de suspensión provisional no se evidencia el supuesto daño o perjuicio mayor que podría conllevar la no adopción de la medida cautelar solicitada, situación que conlleva a la conclusión de que la medida cautelar no cumple con los requisitos legales previstos en el inciso primero del artículo 231 del CPACA, razón por la que no resulta procedente el decreto de la misma.

Señala que los requisitos sustanciales para acreditar la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos se

PROCESO No.:	25000234100020210037900
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

encuentran previstos en el inciso primero del artículo 231 del CPACA, así: (a) el *fomus bonis iuris* o apariencia del buen derecho, en el sentido de que la violación de las normas que se alegan como transgredidas, lo cual puede resultar directamente de la confrontación del acto administrativo con las normas invocadas o del análisis de las pruebas aportadas; (b) el *periculum in mora* o peligro de la cosa, en el sentido de que se pruebe el peligro o urgencia para solicitar la medida cautelar, en atención al posible perjuicio irremediable derivado de la demora en la adopción de la sentencia definitiva, y (c) la imposibilidad de conjurar o superar la situación que daría lugar a la suspensión provisional con otras medidas.

Así mismo, indica que el demandante no hace el mínimo esfuerzo en demostrar por qué la única alternativa de proteger el derecho en litigio es la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, dado que el objetivo final del proceso no es simplemente el control de legalidad de los actos, sino especialmente una reparación económica, y dicha reparación puede darse sin necesidad de suspensión de los actos administrativos, de tal manera que la medida solicitada no resulta ni idónea, ni necesario ni proporcional, como lo ha exigido la jurisprudencia administrativa.

#### **1.4. Posición de la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.**

Por medio de su apoderado judicial, señala que, para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de un acto administrativo, requiere que el solicitante sustente con la presentación del escrito de medida cautelar la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue el pronunciamiento definitivo y por consiguiente el peligro al que se enfrentan sus derechos de no ser decretadas las medidas cautelares.

PROCESO No.:	25000234100020210037900
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Que, a pesar de que en el escrito de la demanda se allegaron algunos documentos donde pretende evidenciar el presunto peligro a precaver, lo cierto es que el mismo no se deriva del actuar de la Superintendencia sino de las propias decisiones que al interior de la sociedad MONOMEROS S.A se han adoptado, así como de los evidentes conflictos societarios que se han generado exclusivamente en el ámbito privado de dicha sociedad, por tanto, tampoco es competencia de la Superintendencia entrar a responder por la acusación de perjuicios que provienen directamente de las decisiones de dicha persona jurídica.

Que, no existe un perjuicio que dé a la adopción de una medida cautelar para suspender los efectos de una decisión administrativa que únicamente les da publicidad a las decisiones adoptadas al interior de una sociedad; además que el peligro derivado de las acciones que aparentemente ha adoptado la sociedad en Colombia, no tiene un sustento jurídico relevante que permita concluir que la SIC vulneró el derecho del demandante y que consecuencia de ello, se produjo el detrimento patrimonial. Esto, aunado al hecho de que, a la fecha, incluso en el presente proceso, no se ha logrado determinar que el señor IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ actúe en calidad de representante legal de la sociedad MONOMEROS COLOMBO VENEZOLANOS S.A.

En aras de demostrar con plena certeza la inexistencia de dicha vulneración, es pertinente recordar los aspectos importantes del caso, a fin de dar cuenta que la Entidad aplicó en debida forma las normas que resultan aplicables al caso, sin que ello constituya una vulneración a derecho fundamental alguno, y menos aún al desconocimiento de normas de carácter constitucional, legal o internacional, ni tampoco se esté favoreciendo intereses o partidos políticos.

Que, la Superintendencia concluyó que GUSTAVO RAMÓN SOL LÓPEZ, en su condición de Representante Legal y quien ostenta la titularidad del derecho, presentó escrito de oposición sobre hechos que hacen referencia al delito de falsedad, y manifestó que el acta fue radicada por un tercero desconocido. En ese sentido, se

PROCESO No.:	25000234100020210037900
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

configuraron los presupuestos previstos en el numeral 1.14.2.3 del Capítulo 1 del Título VIII de la Circular Única para que procediera la oposición al registro del Acta No. 19 de noviembre de 2019. Precisando que lo anterior era sin perjuicio de la decisión que adopte la autoridad judicial frente a la denuncia penal instaurada.

Por lo anterior, los argumentos del demandante referente la propiedad de la sociedad MONÓMEROS COLOMBO VENEZOLANOS S.A., la solicitud de tener en cuenta el derecho internacional público, la carta de San Francisco de Naciones Unidas, el Tratado Internacional de Montevideo, la afirmación acerca de que esta decisión transgrede la Constitución Venezolana, los presuntos hechos que constituyen una falsedad, usurpación, suplantación de personas, corrupción internacional, manejo de activos del Estado Venezolano, entre otros, son asuntos que i) deben ser estudiados de fondo y ii) no corresponden a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al ser un asunto de naturaleza privada, que corresponde a la jurisdicción civil y a la penal, en el marco de la denuncia presentada por el señor GUSTAVO RAMÓN SOL LÓPEZ.

Concluyendo, la Superintendencia solicita que no se suspenda los efectos de la Resolución expedida, dado que no se ha causado un daño irremediable al demandante que se derive de la actuación administrativa cuestionada, mucho menos cuando a la fecha no ha logrado probar su calidad de representante legal de la sociedad. Señala, que para el caso en cuestión es necesario realizar un análisis de fondo en el asunto para poder concluir que los presuntos perjuicios alegados por el demandante, pues estos no se derivan de las decisiones la entida y que las mismas se encuentran ajustadas a derecho y no han vulnerado el derecho al debido proceso del demandante, circunstancias sin las cuales no es posible concluir la procedibilidad de la medida solicitada, pues no existen suficientes argumentos que permitan decretarla dentro del proceso de la referencia.

## **2. CONSIDERACIONES**

PROCESO No.:	25000234100020210037900
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

## **2.1. Suspensión provisional en la Ley 1437 de 2011.**

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, la adopción de la medida cautelar de suspensión provisional ha variado. Durante la vigencia del Decreto 01 de 1984, el artículo 152 disponía que para declarar la suspensión provisional de un acto administrativo era necesario acreditar los tres requisitos allí citados, esto es, i) que la medida se solicite y se sustente de modo expreso en la demanda o en escrito separado, presentado antes de que se admitiera; ii) la existencia de manifiesta infracción de una de las normas invocadas como fundamento de la misma por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud y, iii) la prueba sumaria de perjuicio irremediable, cuando se pretendiera, además, un restablecimiento del derecho.

Dispone la ley 1437 del 2011 en relación con la medida de suspensión provisional, lo siguiente:

### **“(…) CAPÍTULO XI**

#### **Medidas cautelares**

**Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se registrarán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

**Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas,

PROCESO No.: 25000234100020210037900  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y  
CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.

(...)

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

PROCESO No.:	25000234100020210037900
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

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

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

Con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, para que proceda la solicitud de suspensión provisional de un acto administrativo es necesario acreditar:

1. Que la solicitud se efectúe en la demanda o en escrito separado.
2. Que la violación surja del análisis del acto administrativo y su confrontación con normas superiores invocadas como violadas, o que tal violación se evidencie del estudio de las pruebas allegadas con la petición.
3. Se deberá probar la existencia de perjuicios, si llegase a pretenderse el restablecimiento del derecho y/o la indemnización de perjuicios.

### **2.3 Caso concreto.**

Procederá el Despacho a analizar la solicitud de suspensión provisional a partir de los requisitos señalados en la Ley 1437 de 2011, por lo cual, se requiere la concurrencia y ocurrencia de los requisitos ya citados, de los cuales, en cuanto tiene que ver con el presente asunto, se observa lo siguiente:



PROCESO No.: 25000234100020210037900  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y  
CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

- a. La medida fue solicitada en escrito aparte, tal como se observa en el expediente, y, por tanto, se tiene como cumplido el primer requisito.
- b. Ahora bien, sobre el segundo de tales requisitos, esto es, el referente a la violación de normas superiores, cuyo análisis debe surgir de la confrontación de ellas con los actos administrativos, o que tal violación se evidencia del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, se tiene que:

El H. Consejo de Estado<sup>1</sup> ha reconocido que uno de los requisitos para decretar las medidas cautelares, es que se encuentren debidamente motivadas y justificadas:

“El decreto de alguna o varias de estas medidas cautelares no implica prejuzgamiento; para su decreto es suficiente que la demanda esté razonablemente fundada en derecho y que el demandante haya demostrado, así sea sumariamente, la titularidad del derecho o los derechos invocados.

Ahora bien, el artículo 231 del CPACA establece los requisitos para decretar las medidas cautelares.

En primer lugar, en cuanto a la suspensión provisional de los actos administrativos indica que la medida debe ser solicitada en la demanda, o en escrito separado, en cualquier tiempo. Agrega que solo puede solicitarse en procesos que se adelanten contra actos administrativos definitivos, pues se trata de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho o de simple nulidad. Asimismo, señala que la causal debe ser la de violación de las normas invocadas y que la procedencia de la medida surja de la confrontación del acto acusado con dichas normas. Finalmente, cuando se trate de pretensiones de restablecimiento del derecho, se debe demostrar, sumariamente al menos, la existencia del daño<sup>2</sup>.

En segundo lugar, **en lo que tiene que ver con el decreto de las demás medidas cautelares se requiere que exista la apariencia de buen derecho, esto es, que las pretensiones del**

<sup>1</sup> Proceso No. 11001-0324-000-2013-00534-00(20946). Auto de 21 de mayo de 2014.

<sup>2</sup> Arboleda Perdomo, Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Bogotá. Legis. 2ª Edición.

PROCESO No.: 25000234100020210037900  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y  
CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

proceso aparezcan debidamente fundadas; que el demandante haya demostrado, así sea sumariamente, la titularidad del derecho o derechos invocados, **que se efectúe un juicio de ponderación de intereses que permita determinar si resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla y, que exista peligro para la efectividad de la sentencia, esto es que se produzca un perjuicio irremediable o que los efectos de la sentencia serían nugatorios**<sup>3</sup>.

En cuanto al trámite que debe seguirse para el decreto de las medidas cautelares, el artículo 233 del CPACA establece que antes de decidir sobre la petición de tales medidas, debe darse traslado de la solicitud a la parte demandada, con el fin de que ponga de presente al juez los derechos o intereses que resultarían afectados con la medida cautelar solicitada, y que además reflexione sobre la viabilidad de oponerse a las pretensiones del proceso.” (Subrayado y negrillas fuera del texto)

En el caso sometido a examen se tiene que el recurrente no cumplió con el requisito de realizar un comparativo entre los actos administrativos demandados y la norma que supuestamente es vulnerada, pues el demandante limitó su argumento realizando una narrativa de los hechos, mas no una comparativa de la violación, adicionalmente otro de los requisitos allí establecidos, cual fue señalar los argumentos de hecho y de derecho que se debían analizar para concluir que efectivamente era más gravoso continuar con los efectos del acto administrativo demandado, y no esperar al momento de proferir sentencia para lograr un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de la Resolución acusada, y tampoco se demostró que exista peligro para la efectividad de la sentencia o que los efectos de la misma sean nugatorios, en dado caso de no acceder a la medida.

Este Despacho insiste en que la solicitud de medida cautelar debe sustentarse de manera independiente, pues su finalidad es demostrar la necesidad y urgencia de

---

<sup>3</sup> Ibid.

PROCESO No.:	25000234100020210037900
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

adoptar una medida de suspensión anticipada a la sentencia que conjure el perjuicio que presuntamente se le está causando a la empresa demandante.

El Despacho advierte que no existen normas superiores que hayan sido señaladas como violadas, ni muchos menos pruebas aportadas con la solicitud de la medida cautelar que den cuenta de la flagrante violación requerida o de los perjuicios causados al demandante, pues, es claro que para dilucidar el fondo del asunto se requiere hacer un análisis más profundo, un estudio detenido del acto administrativo que se demanda, los antecedentes administrativos que dieron origen a éstos, las disposiciones que se aducen como trasgredidas en el concepto de la violación contenido en la demanda, los argumentos de defensa que invoque la entidad demandada, y demás que se aducen, para así determinar si efectivamente la Cámara de Comercio de Barranquilla y la Superintendencia de Industria y Comercio expidieron actos administrativos vulnerando la Constitución y la ley, aspecto que no puede desarrollarse al resolver la solicitud de medida cautelar.

Al respecto, se evidencia que el debate propuesto es meramente legal y requiere confrontación con los elementos fácticos, jurídicos y probatorios que se alleguen al expediente, y sea resuelto en la sentencia. Esto pues la misma parte actora señala que, no es el titular del derecho de representación el actual representante legal de MONOMEROS S.A, será la Sala de decisión quien contemplará la totalidad de los elementos que se aporten al proceso y será la sentencia en donde se decidirá el problema jurídico objeto del litigio.

En este sentido, la solicitud elevada por la parte demandante no conduce a la prosperidad de la medida cautelar, por cuanto, como se ha expuesto dicho extremo procesal, no ha realizado esfuerzo alguno que conlleve a la confrontación de normas superiores frente a los actos administrativos acusados; por lo tanto, su definición implicará realizar un análisis interpretativo y probatorio al momento de analizar los

PROCESO No.:	25000234100020210037900
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

cargos de violación que sustentan la demanda, los cuales, deben ser analizados por la Sala de Decisión cuando profiera la sentencia que en derecho corresponda.

c. El tercer elemento a comprobar, es la existencia de los perjuicios

Al respecto, sobre los perjuicios económicos causados al demandante, los argumentos que se expusieron en la solicitud de la medida no conllevan al Despacho a evidenciar un perjuicio irremediable, además que la protección o restablecimiento de los perjuicios causados al actor, serán tema de estudio por parte de la Sala de decisión una vez se haya tomado la decisión acerca de la legalidad de los actos administrativos demandados, pues el restablecimiento del derecho es una cuestión consecencial a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados.

Conforme a lo anterior, no se encuentran cumplidos y acreditados todos los requisitos y criterios que se deben cumplir y seguir para la adopción de una medida cautelar. En consecuencia, no habrá lugar decretar la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos proferidos por la Cámara de Comercio de Barranquilla y la Superintendencia de Industria y Comercio.

Así las cosas, resulta evidente que en el presente caso no se reúnen los requisitos exigidos por el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 para decretar la suspensión provisional de los actos demandados, y por ende, se negará tal solicitud.

Por demás, tal como se indica en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, la presente decisión no constituye prejuzgamiento.

En consecuencia, el Despacho

**RESUELVE:**

PROCESO No.:	25000234100020210037900
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

**CUESTIÓN ÚNICA.- NIÉGASE** la solicitud de suspensión provisional de la Resolución No.11 del 31 de agosto del 2020, proferida por la Jefa de Servicios Registrales de la Cámara de Comercio de Barranquilla, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede un recurso de apelación en contra el acto administrativo de registro y la Resolución No 69307 del 29 de octubre del 2020, por la cual se resuelve el recurso de apelación presentado contra la resolución No 11 del 31 de agosto del 2020, proferida por la directora de Cámaras de Comercio de la Superintendencia de Industria y Comercio..

La presente decisión no constituye prejuzgamiento.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintidós (2022)

<b>PROCESO No.:</b>	<b>25000234100020210037900</b>
<b>ACCIÓN:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>REQUIERE INFORMACIÓN – ACEPTA COADYUVANCIA – SE PRONUNCIA SOBRE PODERES</b>

**Magistrado Ponente:  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**1. ANTECEDENTES.**

IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, a través de apoderado, presentó solicitud de nulidad del Acto administrativo, calendado 29 de julio del 2020, por medio del cual se niega el registro de cambio de representante legal y de nuevo integrante de la SOCIEDAD MONOMEROS COLOMBO VENEZOLANOS S.A., proferido por el Área Jurídica de la Cámara de Comercio de Barranquilla; de la Resolución No.11 del 31 de agosto del 2020, proferida por la Jefa de Servicios Registrales de la Cámara de Comercio de Barranquilla, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede un recurso de apelación en contra el acto administrativo de registro y la Resolución No 69307 del 29 de octubre del 2020, por la cual se resuelve el recurso de apelación presentado contra la resolución No 11 del 31 de agosto del 2020, proferida por la directora de Cámaras de Comercio de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Adicionalmente, solicita la inscripción del señor **IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ**, como Gerente General – representante Legal, de SOCIEDAD MONOMEROS COLOMBO VENEZOLANOS S.A.

PROCESO No.:	25000234100020210037900
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA
ASUNTO:	REQUIERE INFORMACIÓN – ACEPTA COADYUVANCIA – SE PRONUNCIA SOBRE PODERES

## 2. DESIGNACIÓN DE NUEVO GERENTE:

Aduce que el señor **IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ**, ha visto trasgredidos sus derechos laborales y humanos, pues no lo dejan actuar como gerente y no cuenta con su mínimo vital y móvil, para su subsistencia en Colombia.

**Sin embargo no se autorizó el registro por cuanto no se ha logrado determinar que el señor IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ actúe en calidad de representante legal de la sociedad MONOMEROS COLOMBO VENEZOLANOS S.A.**

La autoridad demandada reconoce a **GUSTAVO RAMÓN SOL LÓPEZ**, en su condición de **Representante Legal** y quien ostenta la titularidad del derecho, presentó escrito de oposición sobre hechos que hacen referencia al delito de falsedad, y manifestó que el acta fue radicada por un tercero desconocido. En ese sentido, se configuraron los presupuestos previstos en el numeral 1.14.2.3 del Capítulo 1 del Título VIII de la Circular Única para que procediera la oposición al registro del Acta No. 19 de noviembre de 2019. Precizando que lo anterior era sin perjuicio de la decisión que adopte la autoridad judicial frente a la denuncia penal instaurada.

Actualmente la página oficial de la empresa muestra lo siguiente:

• *Pedro Rafael Tellechea, Presidente de Pequiven presentó a **Ninoska La Concha como nueva Gerente General de la compañía colombo venezolana.***

• *Tellechea resaltó que la compañía volverá a ser una potencia agroindustrial para el desarrollo del agro en Colombia.*

• *En los próximos días llegará materia prima a la empresa dirigida desde el país hermano Venezuela.*

**Barranquilla, septiembre 20, 2022** – En medio de un ambiente lleno de entusiasmo, optimismo y trabajo en equipo, el presidente de la Petroquímica de Venezuela S.A. – Pequiven, Pedro Rafael Tellechea, presentó a los

PROCESO No.: 25000234100020210037900  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y  
CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA  
ASUNTO: REQUIERE INFORMACIÓN – ACEPTA COADYUVANCIA – SE PRONUNCIA  
SOBRE PODERES

*nuevos integrantes de la Junta Directiva y Gerente General de Monómeros ante los colaboradores de la compañía. El presidente llegó acompañado por un equipo interdisciplinar venezolano y de los señores Rodrigo Ramírez y Cristóbal Padilla, delegados del presidente de Colombia, Gustavo Petro, ante la Junta Directiva de la empresa.*

*Durante su intervención, el presidente destacó la recuperación de Monómeros y la responsabilidad de posicionarla como la compañía líder de fertilizantes e insumos industriales de Colombia para el mundo, delegando este compromiso a la **Ingeniera Ninoska La Concha quien a partir de hoy asume como nueva Gerente General de Monómeros**. La Ingeniera cuenta con más de 17 años de experiencia en la industria petroquímica, desempeñándose recientemente como Gerente General de Fertilizantes del Oriente de Pequiven donde se destacó por impulsar la productividad de la compañía y el agro de venezolano.*

*“Estamos muy orgullosos y bendecidos de tener una empresa como Monómeros, insignia en Colombia y con tanto para entregar en beneficios de nuestros pueblos. Tengan por seguro que si encontramos diez mil problemas, plantearemos cien mil soluciones; lo importante hoy, es la recuperación de Monómeros por el bienestar de sus trabajadores de Colombia y de Venezuela” expresó Tellechea, Presidente de Pequiven.*

*Así mismo, el líder de la petroquímica venezolana indicó: “Nosotros en pocos meses vamos a demostrar qué es Monómeros. Tengan por seguro que en poco tiempo vamos a demostrar el estatus de la compañía, vamos a recuperar nuestra capacidad instalada. Si lo vamos a demostrar y estoy seguro que contaré con el apoyo de ustedes” haciendo alusión al trabajo colaborativo con el cuerpo de trabajadores”.*

*Para finalizar, el presidente Tellechea anunció al cuerpo trabajador que en los próximos días, se estará recibiendo un cargamento con materia prima como Urea directamente de Venezuela, haciendo alusión además, a la recuperación de la capacidad productiva y comercializadora de la empresa: “volveremos a Monómeros una de las empresas #1 de Colombia e incluso Latinoamérica”.*

*Luego de la reunión general de empleados, el Presidente, la nueva Junta Directiva y la Gerente General sostuvieron encuentros cercanos con los actuales gerentes de la compañía, para posteriormente hacer un recorrido por las instalaciones del complejo industrial para inspeccionar el estado actual de la compañía.*

*Durante el recorrido por el zona portuaria, la Gerente Ninoska La Concha expresó a sus acompañantes ser “fielmente en el trabajo hombro a hombro, en el trabajo en equipo. Restaurar la empresa será mi prioridad a partir de este momento”.*

*Con la llegada de los nuevos directivos de la compañía, Monómeros ratifica su compromiso con ser el aliado confiable del agro en Colombia, dándole*



PROCESO No.: 25000234100020210037900  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y  
CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA  
ASUNTO: REQUIERE INFORMACIÓN – ACEPTA COADYUVANCIA – SE PRONUNCIA  
SOBRE PODERES

*cumplimiento a la meta de ser la despensa agrícola de la región, impulsando el desarrollo del agro y su industria, acompañando a los agricultores, la sostenibilidad alimentaria del país y fortaleciendo el vínculo nacional de los países hermanos Colombia y Venezuela.*

*Ahora en Monómeros, ¡Trabajo en Equipo es Victoria Segura!*

Tal como se puede observar, la nueva junta directiva de la empresa ha reconocido como Gerente a otra persona, la ingeniera **Ninoska La Concha**.

Dicha persona deberá vincularse al presente proceso, para lo cual, el apoderado de la Cámara de Comercio de Barraquilla aportará Certificado de la Cámara de Comercio en el cual se refleje la inscripción del actual gerente y representante legal de la empresa.

En consecuencia, el Despacho

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- ORDÉNASE** a la Cámara de Comercio de Barraquilla para que remita informe acompañada de copia actualizada del certificado de existencia y representación legal de la empresa MONOMEROS COLOMBO VENEZOLANOS SA, en el cual se de cuenta de la existencia de la nueva Junta Directiva y Gerente de la compañía, dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de expedición de la presente providencia.

**SEGUNDO.- RECONOCER** a la abogada MÓNICA ANDREA HERNANDEZ DUARTE, como apoderada de la Superintendencia de Industria y Comercio, en los términos a que se refiere el poder aportado al expediente digital, en reemplazo de la abogada Tatiana Marcela Luque Lozano, a quien se le acepta la renuncia al poder.

PROCESO No.:	25000234100020210037900
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	IVÁN ENRIQUE SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA
ASUNTO:	REQUIERE INFORMACIÓN – ACEPTA COADYUVANCIA – SE PRONUNCIA SOBRE PODERES

**TERCERO.- RECONOCER** a la empresa **INTERNATIONAL PETROCHEMICAL HOLDING LTO, (IPHL)**, representada legalmente por **PEDRO RAFAEL TELLECHEA RUIZ**, venezolano, mayor de edad, titular de la cédula de identidad N° V- 12.067.628, **PRESIDENTE de PETROQUÍMICA DE VENEZUELA, S.A. (PEQUIVEN)**, compañía registrada bajo la legislación venezolana, como **único accionista de IPHL**, como coadyuvante de la parte demandante. Del escrito de coadyuvancia se correrá traslado a la parte demandada, por el término de diez (10) días.

**CUARTO.- RECONOCER** al abogado **NÍXON TÓRRES CÁRCAMO**, como apoderado de **INTERNATIONAL PETROCHEMICAL HOLDING LTO, (IPHL)**, en los términos a que se refiere el poder aportado al expediente digital.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**PROCESO No.:** 2500023410002020-00797-00  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**DEMANDANTE:** LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO  
**DEMANDADO:** MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
**ASUNTO:** RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

**Magistrado ponente: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**1.ANTECEDENTES**

**1º. Solicitud de medida cautelar**

Los actores populares actuando en nombre propio, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos contra del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS-, (ii) el Ministerio de Salud y Protección Social, y (iii) Instituto Colombiano Agropecuario –ICA-, en procura que se amparen los derechos colectivos a: (I) goce de un ambiente sano; y (II) y, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales, con el objeto de que se regule adecuadamente los procedimientos para la cría, adopción, comercialización y tenencia responsable de animales de compañía, de tal manera que se garantice en todo momento el principio de bienestar animal; de conformidad con lo establecido en la

PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, previsto en el artículo 4, literal a) de la Ley 472 de 1998.

## 2º. Las pretensiones:

Los actores populares sustentaron su solicitud de medida cautelar pretendiendo lo siguiente:

*“De conformidad con lo establecido en los artículos 229 y siguientes del CPACA, en concordancia con lo previsto en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, con el fin de lograr la protección provisional de los derechos colectivos objeto del presente proceso, esto es, los derechos colectivos de, respetuosamente solicito se decreten y practiquen las siguientes medidas cautelares preventivas:*

***PRIMERA.*** Se ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Instituto Colombiano Agropecuario, o a la entidad que el juez popular considere que sea la competente en la materia, **prohibir la comercialización de animales domésticos de compañía en tiendas de mascotas y veterinarias del territorio nacional, en tanto no se establezcan y cumplan las condiciones mínimas para garantizar el principio de bienestar animal.**

***SEGUNDA.*** Se ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Instituto Colombiano Agropecuario, o a la entidad que considere el juez popular que sea la competente en la materia, garantizar la tenencia adecuada al principio de bienestar animal para aquellos individuos que posean tales establecimientos y, de no ser posible, coordinar la entrega de los mismos a centros de adopción reconocidos por las alcaldías municipales para su adecuado cuidado.

***TERCERA.*** Que, de conformidad con el artículo 46 de la Ley 1774 de 2016, se le ordene a los alcaldes y gobernadores que, mientras se adopta la regulación general mencionada en los puntos anteriores, realicen acciones efectivas **para garantizar el principio de bienestar animal en los lugares de cría y comercialización de los animales de compañía, así como adoptar protocolos obligatorios para la tenencia responsable.**

***CUARTA.*** En caso de que ese Honorable Despacho considere que se requiere o es necesaria otra medida cautelar diferente o adicional, ruego se decrete, entonces, la que se estime procedente, proporcional o idónea para la protección de los derechos colectivos objeto de esta acción popular, para evitar que ellos se sigan vulnerando o para evitar su futura infracción”

## 3º. Hechos en los que se fundamenta la medida cautelar

PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA  
GARCÍA MORENO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

La parte actora, realizó una síntesis de los hechos para fundamentar la acción popular en dos grupos, uno de acción y otro de omisión, los cuales se sintetizan así:

Para evidenciar el maltrato que sufren los animales domésticos en la cadena de reproducción, cría, comercialización y tenencia de animales, inspirándose, en el caso específico de la perrita Gracie, una perrita Golden, que se encontraba en lamentables condiciones de tenencia en la tienda de mascotas Pet Boutique ubicada en la Avenida Caracas No. 56- 131, la cual fue rescatada por los señores Fiona y Keith Barry de nacionalidad irlandesa quienes en una visita a Colombia, realizada en el mes de octubre de 2019, mediante un negocio jurídico de compra venta, rescatan de a la perrita.

De conformidad con los hechos narrados por la pareja extranjera, cuando compraron a Gracie en Pet Boutique Bogotá no les fueron proporcionados certificados de dosis de vacunación ni documentos que acrediten la fecha exacta de nacimiento del animal, y dada la condición de enfermedad de Gracie, la pareja de extranjeros acudió a atención médica especializada y exámenes, diagnosticada con parvovirus, una enfermedad fácilmente prevenible, que requiere de vacunación y cuidado para los cachorros, pero que, a pesar de las distintas visitas veterinarias y medicamentos, el animal no sobrevive a causa de este diagnóstico.

Manifiestan, que a través de una denuncia interpuesta vía correo electrónico el jueves 10 de octubre de 2019 ante el Instituto de Protección y Bienestar Animal de Bogotá, ponen en conocimientos hechos de maltrato animal que ocurren especialmente en la Calle 56 con carrera 14, y que a pesar de que se han realizado controles en este sector y se han encontrado animales en muy mal estado como son gatos, perros, conejos en estantes de vidrio, sin ventilación apropiada, sin comida y sin agua, cachorritos de 2 meses y en estado de malnutrición, situación que persiste pese a los controles realizados.

PROCESO No.:	2500023410002020-00797-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO
DEMANDADO:	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

#### 4º. La **OMISION:**

Para las accionantes la inexistencia de una regulación que garantice el principio de bienestar animal en la reproducción, cría y comercialización de animales de compañía en Colombia motivó a que en aras de determinar la reglamentación y competencias de entidades del nivel nacional frente a la garantía de protección y bienestar de los animales en la cadena de reproducción, cría, comercialización y tenencia de animales domésticos, se presentaran distintas solicitudes de información al MADS, MSPS, ICA, e Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal - IDBYPA-. Este último caso para conocer la situación de maltrato acreditada por la autoridad distrital.

Mencionan que se indagó ante el Ministerios de Salud y Protección Social sobre la regulación, por parte de esta, a las actividad de cría y comercialización de animales domésticos, el número total de estos establecimientos en el país, bases de datos de información sobre registros de criaderos y tiendas, entre otras, sin embargo el ministerio no dio respuesta precisa y pertinente a ninguna de las solicitudes de información planteadas en el derecho de petición; ésta se dio en términos generales en el marco de la misionalidad y las competencias asignadas en la Ley 9 de 1979, Ley 715 de 2001, Decreto 4107 de 2011, Decreto 780 de 2016 para ejecutar acciones de promoción de la salud, prevención, vigilancia y control de zoonosis, además de manifestar que las competencias en materia de bienestar y protección animal recaen sobre *“las autoridades ambientales en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, alcaldes e inspectores de policía y no en cabeza del sector del sector salud”*.

De otra parte, en la respuesta otorgada, se informa que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de acuerdo a las competencias otorgadas por la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015 es la máxima autoridad en fauna, flora y biodiversidad biológica.

Frente a la competencia en relación con los animales domésticos el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible señaló no ser competente por estar únicamente a cargo de la fauna silvestre, según el artículo 5- 23 de la Ley 99 de 1993; y frente a las

PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA  
GARCÍA MORENO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

preguntas sobre la existencia de estadísticas y datos i) del número de animales abandonados o en situación de calle en el país, el MADS remitió la solicitud al Ministerio del Interior En su respuesta, este último señaló: “De conformidad con lo estipulado en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015 y atendiendo que la Policía Nacional de Colombia es el primer respondiente de carácter institucional en coordinación con la primera autoridad municipal y las autoridades sanitarias, en los eventos de maltrato animal y por considerar que la dependencia a su cargo goza de las competencias constitucionales, legales y funcionales para dar respuesta de fondo a la petición, ii) del número de criaderos y establecimiento de comercio de venta de animales de compañía en el país, el MADS dio traslado de la pregunta al Ministerio de Salud y Protección Social, iii) de las bases de datos donde se encuentren registrados los criaderos o lugares de comercialización de animales de compañía, el MADS mencionó *“que desde las competencias del sector ambiente no se ha establecido una base de datos pública en donde se encuentren registrados los criaderos o lugares de explotación de animales de compañía”*

A la fecha de interposición de la presente demanda de acción popular, las accionantes no recibieron respuestas de fondo a sus solicitudes.

Informan que, sobre el motivo de los operativos de control que se han realizado en los últimos 5 años a establecimientos de comercialización de animales domésticos en respuesta al derecho de petición, el INSTITUTO DISTRITAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL –IDPYBA manifestó que de acuerdo a las competencias asignadas por medio del Decreto 546 de 2016, las cuales se enfocan principalmente en el acompañamiento técnico respecto al bienestar animal “se han realizado 13 intervenciones conjuntas en establecimiento de comercialización de animales de compañía”, señala que 9 intervenciones se han realizado en los establecimientos de la Avenida Caracas entre Calles 75 y 53, 4 intervenciones en el 2017, 2 intervenciones en el 2018, 2 intervenciones en el 2019 y 1 intervención en el 2020. Frente a las causas de realización de los operativos, el IDPYBA destacó que: *“(…) ha garantizado el*

PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA  
GARCÍA MORENO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

*acompañamiento técnico durante la realización de dichas intervenciones mediante la verificación de condiciones y emisión de conceptos de bienestar para los animales involucrados en las prácticas de comercialización. Lo anterior considerando la importancia de que las actividades que se realicen con y para animales sean ejecutadas en observancia a los principios, derechos y obligaciones consagrados en la Ley 1774 de 2016 (...)*”.

Manifiestan las accionantes que con la finalidad de demostrar la inexistencia de regulación específica en materia comercial de la venta de animales domésticos, se presentó derecho de petición a la Superintendencia de Industria y Comercio, la cual dando respuesta a la petición presentada señaló, que si el proveedor y/o productor realiza actividades de suministro, distribución y comercialización, lo que le permite poner en circulación el mercado productos (bienes o servicios), entre otras, las normas de protección al consumidor le serán aplicables dada la existencia de una relación de Consumo y sobre el control y vigilancia de los criaderos manifestó no ser la competente.

Concluyen las accionantes que, de las peticiones presentadas se evidencia que ninguna de las entidades consultadas considera que dentro de sus competencias esté regular las actividades relacionadas con la reproducción, cría y comercialización de animales domésticos de compañía, por tanto, el país no se tienen datos sobre el número de animales domésticos en situación de calle o abandono, evidenciándose que existe una omisión a cargo de las entidades del orden nacional que tienen funciones en relación con la garantía del principio de bienestar animal, pues entre las entidades demandas asume la competencia y, en consecuencia, se presenta una sistemática remisión de competencias entre entidades.

Afirman que Colombia no cuenta con datos sobre el número de criaderos y establecimientos de venta de animales domésticos en el país, pues el MSPS, en su respuesta no presentó datos exactos, frente a las actividades de reproducción, cría y comercialización de animales domésticos señaló que no cuenta con la información



PROCESO No.:	2500023410002020-00797-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO
DEMANDADO:	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

solicitada y sobre el número de criaderos y establecimiento de venta de animales, el MADS remitió dicha solicitud de información por competencia al Ministerio de Salud.

Señalan que, si bien las entidades involucradas MADS, MSPS, Mininterior, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ICA, entre otras; han generado avances en el proceso de formulación de la política pública para la protección y bienestar de animales domésticos y silvestres, este documento alcanzará una formulación de CONPES y, en consecuencia, presentará las generalidades de la problemática y como consecuencia, no se tendrá una regulación específica que permita controlar las condiciones de bienestar y protección animal en la cadena de reproducción, cría y comercialización de animales.

#### **5o. Oposición del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA.**

La entidad menciona, que según la regulación dada por la Ley 101 de 1993, el ICA deberá desarrollar actividades, políticas y planes tendientes a la protección de a sanidad producción y productividad agropecuaria del País.

Que, según lo regulado en el decreto 4765 de 2008, el cual fue modificado por el decreto 361 de 2009, le corresponde contribuir al desarrollo agropecuario, pesquero y acuícola mediante la prevención, vigilancia, control de riesgos sanitarios, biológicos y químicos para especies animales y vegetales, y que en razón de esto enfocan sus esfuerzos en la ejecución de actividades de inspección, vigilancia y control frente a la producción de especies animales de importancia económica del País; y que para ello se acatan las recomendaciones dadas por la Organización Mundial de Sanidad Animal.

Que, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, expidió la resolución 135 de 2020, en la cual otorgó al ICA la facultad para la inspección, vigilancia y control para las especies équidas, porcinas, ovinas y caprinas del sector agropecuario.

PROCESO No.:	2500023410002020-00797-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO
DEMANDADO:	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Finalmente, señala que carece de competencia en el tema de mascotas o animales de compañía y que según lo regulado recae en los alcaldes Municipales o distritales el promover programas de educación y convivencia ciudadana, además de formular e implementar estrategias que propendan por el bienestar de los animales, pues extralimitaría las funciones otorgadas por la ley.

#### **6º. Oposición del Ministerio de Salud y Protección Social.**

A través de su apoderado judicial, el Ministerios solicita que NO ACCEDER a la solicitud del decreto de las medidas cautelares, por cuanto no concurren los requisitos establecidos en el artículo 231 del CPACA, pues considera que la misma no se encuentra razonadamente fundada en derecho, pues no mencionan en que normativa se encuentran señaladas las competencias para la conservación de las especies animales, con el objeto que se regule adecuadamente los procedimientos para la cría, adopción, comercialización y tenencia responsable de animales de compañía en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, ya que las accionantes traen a colación normas tales como la Ley 1955 de 2019, la Ley 84 de 1989 y la Ley 1774 de 2016, pero en ninguna de ellas se señala de manera puntual algún incumplimiento por parte del Ministerio.

Recalca, que en asunto, las accionantes pretenden la protección del derecho colectivo al goce de un ambiente sano, el equilibrio ecológico y el respeto del bienestar animales de compañía sin embargo, no es el Ministerio de salud y Protección Social el competente para lo que se pretende, pues conforme a las competencias determinadas en el Decreto 4107 de 2011, el Ministerio de Salud y Protección Social no está la de ejercer actividades relacionadas con la reproducción, cría, comercialización y sacrificio de animales domésticos de compañía, por parte de todo tipo de personas naturales o jurídicas que se dediquen a estos fines.

PROCESO No.:	2500023410002020-00797-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO
DEMANDADO:	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Es preciso señalar, que en el marco de las competencias asignadas al sector salud en la Ley 9 de 1979, Ley 715 de 2001, Decreto 4107 de 2011 y Decreto 780 de 2016, le corresponde ejecutar las acciones de promoción de la salud, prevención, vigilancia y control de zoonosis.

Finalmente, señala que el Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco de las competencias asignadas al sector salud por las Leyes 09 de 1979 y 715 de 2001; y la Resolución 1229 de 2013 en lo referente al procedimiento de Inspección, Vigilancia y Control de objetos de interés sanitario, definió como objetos de interés sanitario: los establecimientos veterinarios y afines, dentro de los cuales se incluyeron los criaderos de mascotas y los lugares de compra y venta de mascotas, entre otros, pero se aclara que estas acciones tienen como finalidad la verificación el cumplimiento de las condiciones higiénico sanitarias presentes en éste tipo de establecimientos así como el establecimiento y aplicación de las medidas sanitarias de seguridad necesarias, a las que haya lugar, con de fin de evitar riesgos en salud pública, derivadas de estas.

Por ende, solicita la desvinculación del Ministerio de Salud y Protección Social de la acción popular al carecer de competencia legal y constitucionalmente definida para los fines que persiguen dicha acción, pues, las competencias que están relacionadas son las de inspección, vigilancia y control respecto del devenir de las diferentes autoridades sanitarias locales y regionales, siendo competencia de estas exclusivamente la inspección vigilancia y control de las condiciones higiénico sanitarias de los establecimientos, más no la autorización de las diferentes actividades.

#### **7°. Oposición del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.**

El Ministerio, a través de su apoderado judicial en primer lugar menciona que los requisitos establecidos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 y en la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, no se cumplen al revisar la solicitud de medida cautelar con la demanda presentada dentro del presente proceso, que la violación flagrante de las normas legales señaladas en la demanda con la expedición

PROCESO No.:	2500023410002020-00797-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO
DEMANDADO:	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

del acto demandado, por cuanto el demandante sólo se circunscribe a realizar unas manifestaciones de orden personal, de las cuales el Ministerio no tiene conocimiento alguno, ya que en efecto no se demuestra ni prueba de ninguna forma la violación que se esté generando con la norma demandada, para efectos de que la misma tenga que ser suspendida del ordenamiento jurídico.

Alude que no se cumple con los requisitos establecidos en los artículos 231 y siguientes del C.P.A.C.A., pues en la solicitud de la medida cautelar no se encuentra razonadamente fundada en derecho ya que no menciona norma alguna que establezca competencias en cabeza de las entidades demandadas como es Minambiente, ya que las demandantes solo se limitan a señalar normas tales como la Ley 1955 de 2019, la Ley 84 de 1989 y la Ley 1774 de 2016, pero en ninguna de ellas se indicó la violación de la normativa respectiva, ni se señaló de manera puntual algún incumplimiento.

Que, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha venido cumpliendo las obligaciones señaladas en el Decreto Ley 3570 de 2011, la Ley 489 de 1993 y en los artículos 58 y 59 de la Constitución Política, para lo cual fundamenta también su argumento en la sentencia C-775 de 2001, en ese orden de ideas afirma que conforme al artículo 121 de la Constitución Política, ninguna autoridad podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Concluye, que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no es el competente para atender la solicitud hecha en el escrito de la demanda ni en la solicitud de la medida Cautelar presentada.

#### **8°. Oposición del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal.**

Por intermedio de Apoderado Judicial, el Instituto menciona que de acuerdo con las funciones establecidas en el Decreto 546 de 2016 no se contempla atribuciones o facultades que le permitan intervenir en asuntos de índole comercial o veterinario a nivel

PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA  
GARCÍA MORENO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

nacional, incluso a nivel Distrital este tiene sus limitaciones que colindan con funciones de otras entidades, por lo anterior entremeterse en ello denotaría un rebase de las competencias y fines definidas por la Constitución y la ley; que, en consonancia con el principio de juridicidad de la competencia, el **Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal** no puede extralimitarse, puesto que de lo contrario estaría trasgrediendo el ordenamiento y constituyendo una falta que acarrearían nulidades y vulneraciones a principios constitucionales.

Informa, que en atención a las competencias establecidas la ley, el Instituto ha participado en la intervención de establecimientos de comercio de animales, en compañía de entidades con funciones de inspección, vigilancia y control tales como: la Alcaldía Local de Teusaquillo, la Secretaría Distrital de Salud, la Secretaría Distrital de Gobierno, la Policía Metropolitana de Bogotá, entre otras en cumplimiento del Decreto 483 de 2007 y el Acuerdo 509 de 2012, derogado por el Acuerdo 801 de 2022.

Señala, que la entidad ha garantizado el acompañamiento técnico durante la realización de intervenciones mediante la verificación de condiciones y emisión de conceptos de bienestar, para los animales involucrados en las prácticas de comercialización en el Distrito Capital, sin embargo no está dentro de sus competencias, atribuciones y/o facultades la pretendida en la medida cautelar en el sentido de prohibir la comercialización de animales domésticos de compañía en tiendas de mascotas y veterinarias del territorio nacional.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

De conformidad con el artículo 229<sup>1</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde al magistrado ponente pronunciarse sobre la solicitud de medidas cautelares, a efectos de determinar la procedencia o no de las mismas.

## 2.2. Sobre las medidas cautelares

El artículo 25 de la Ley 472 de 1998 *“por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”*, refiriéndose a las medidas cautelares en tratándose de las allí denominadas acciones populares (hoy medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos), dispuso:

«**Artículo 25.- Medidas cautelares.** Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

PARÁGRAFO 1o. El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.

---

<sup>1</sup> Ley 1437 de 2011. **Artículo 229. procedencia de medidas cautelares.** *En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.*

**Parágrafo.** *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»*

PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA  
GARCÍA MORENO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado”.

Así las cosas, las medidas cautelares proceden durante el trámite del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso, para efectos de prevenir un daño inminente o cesar el que se hubiera causado. Así mismo, el decreto y práctica de las medidas no suspenderá el curso del proceso, y que cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.

Las medidas cautelares contenidas en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, consisten en: a) ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando; b) ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado; c) obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas; y d) ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

Esta disposición es concordante con el inciso final del artículo 17 de la Ley 472 de 1998, según el cual *“en desarrollo del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez competente que reciba la acción popular tendrá la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos”*.

PROCESO No.:	2500023410002020-00797-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO
DEMANDADO:	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Por su parte, la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), en su artículo 229 dispuso que en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte podrá el Juez o Magistrado ponente, decretar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso, y la efectividad de la sentencia. La acudida regulación compete también a los procesos que tengan por finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conforme lo señaló el párrafo del artículo 229 Ibidem.

El artículo 230 del CPACA consignó que las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, debiendo tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, estando facultado el funcionario judicial para decretar una o varias de los siguientes: a) Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible; b) suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual, siempre que no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción; c) suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo; d) Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos, y e) Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

La regulación concerniente en los artículos 229 y siguientes del CPACA, en lo que respecta a las medidas cautelares, no contradice lo consignado en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, sino que por el contrario lo complementa, tal y como lo refirió la H. Corte Constitucional en sentencia C-284 de 2014 al referir:



PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

“25.1. En primer lugar, es importante señalar que la norma demandada no introduce una restricción en los poderes que, antes de la Ley 1437 de 2011, le confirió la Ley 472 de 1998 al juez popular. Como ha señalado el Consejo de Estado, el capítulo XI, Título V, del CPACA no deroga expresa, ni tácita ni orgánicamente los artículos 17 inciso 3, 18 inciso 2, 25 y 26 de la Ley 472 de 1998, que regulan dentro de esta última lo atinente a las medidas cautelares en los procesos por acción popular. **La Corte considera razonable esta conclusión, y en tal virtud estima que la regulación no es en este aspecto contraria a la Carta. En lo que se refiere a los poderes del juez, se advierte que las normas sobre medidas cautelares de la Ley 1437 de 2011 y de la Ley 472 de 1998 no son, para empezar, incompatibles. El juez puede decretar las medidas de uno u otro estatuto, sin que esto suponga contradicción u omisión alguna,** de modo que puede decirse que son complementarios. La Ley 1437 de 2011 tampoco desmonta expresamente el régimen de medidas cautelares de la Ley 472 de 1998. Este último se creó para una jurisdicción de acciones populares integrada por jueces ordinariamente adscritos a la justicia administrativa o a la civil, mientras la Ley 1437 de 2011 es una regulación exclusiva sobre lo contencioso administrativo. La previsión de un nuevo régimen de medidas cautelares, visto de esta manera, no supone ningún desconocimiento de los artículos antes mencionados de la Constitución, en cuanto hay una interpretación de acuerdo con la cual no desarticula el esquema de medidas cautelares contemplado en la Ley 472 de 1998, sino que de hecho lo complementa en términos técnicos y procedimentales”<sup>2</sup> (negrilla fuera del texto).

Conforme a lo anterior, las normas de ambos estatutos normativos no son incompatibles, estando facultado el Juez para decretar las medidas dispuestas en una u otra de las dos leyes, sin que esto suponga contradicción u omisión alguna.

El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, establece los requisitos para decretar las medidas cautelares, siendo del resorte del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, los contenidas en los incisos 2º y siguientes del mencionado artículo, según el cual:

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

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.

---

<sup>2</sup> CALLE CORREA, María Victoria (M.P.) (Dra.). H. Corte Constitucional. Sentencia C-284/14. Referencia: expediente D-9917.

PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.

3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”.

Por otra parte, el elemento probatorio tiene un papel fundamental para la decisión que sobre la medida cautelar adopten los Jueces, circunstancia que no solo se demuestra en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 descrito en precedencia, sino de conformidad con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, que en providencia del 31 de marzo de 2011, con ponencia del Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta<sup>3</sup>, destacó que el decreto de las medidas cautelares que resulten procedentes para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se hubiere causado a aquellos, debe soportarse lógicamente en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de tales circunstancias; es precisamente la existencia de tales elementos de juicio lo que permitirá motivar debidamente la decisión del juez cuando disponga una medida cautelar para la protección de tales derechos.

Así mismo, la Sala Plena del H. Consejo de Estado en decisión del 17 de marzo de 2015, con ponencia de la Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, fundamentándose en el criterio de la doctrina, sostuvo:

*“La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris** y **periculum in mora**. **El primero**, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de*

---

<sup>3</sup> De LAFONT PIANETA, Rafael E. Ostau. H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. providencia de 31 de marzo de 2011. Expediente rad. No. 19001 2331 000 2010 00464 01(AP).

PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

*verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. **El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho**"<sup>4</sup> (negrilla fuera del texto).*

Así, deben tenerse en cuenta como criterios para el decreto de las medidas cautelares los siguientes: a) la apariencia de buen derecho, que se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en conocimiento sumario y juicios de verosimilitud y probabilidad, la posible existencia de un derecho; y b) un perjuicio de la mora, que exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho.

Este criterio jurisprudencial fue complementado en auto del 13 de mayo del 2015<sup>5</sup>, en el que la H. Corporación sostuvo que además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda medida cautelar, el Juez de conocimiento debía proceder a un estudio de ponderación y sus subprincipios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, al tratarse de un ejercicio de razonabilidad.

La Ley 1437 de 2011 en su artículo 233 regula el procedimiento que se debe seguir para la adopción de medidas cautelares, disponiendo que a la solicitud de cautela se correrá traslado por el término de 5 días, plazo que correrá de forma independiente a la contestación de la demanda (decisión respecto de la cual no proceden recursos), y dentro de los 10 días anteriores al vencimiento del término anterior, se emitirá pronunciamiento sobre la misma. Si la medida cautelar se solicita en audiencia, durante la misma se correrá traslado a la misma a la contraparte, y en la misma diligencia podrá ser decretada.

---

<sup>4</sup> IBARRA VÉLEZ, Sandra Lisset. H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 17 de marzo de 2015. Radicación No. No. 11001-03-15-000-2014-03799-00.

<sup>5</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 13 de mayo de 2015. Radicación número: 11001-03-26-000-2015-00022-00(53057).

PROCESO No.:	2500023410002020-00797-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO
DEMANDADO:	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Este procedimiento “ordinario”, no se surtirá en tratándose de las medidas cautelares de urgencia a las que se refiere el artículo 234 del CPACA, según el cual, desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que, por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo 233 Ibídem. La medida así decretada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa constitución de la caución en el auto que la decreta.

### **3. Caso concreto.**

Atendido lo dispuesto en las normas y de la jurisprudencia que regulan el trámite de las medidas cautelares que se proponen en tratándose del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, el Despacho valorará si la medida cautelar propuesta por los actores populares cumple con los requisitos para su procedencia, conforme a lo dispuesto en el inciso 2º y siguientes del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, así:

#### **1º. Que la demanda esté fundada en derecho:**

En el caso sub examine, las pretensiones del medio de control objeto de estudio, se circunscriben a que se amparen los derechos colectivos a: (I) goce de un ambiente sano; y (II) y, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales, con el objeto de que se regule adecuadamente los procedimientos para la cría, adopción, comercialización y tenencia responsable de animales de compañía, de tal manera que se garantice en todo momento el principio de bienestar animal; de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, previsto en el artículo 4, literal a) de la Ley 472 de 1998.

PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA  
GARCÍA MORENO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Dicho lo anterior, debe señalarse, que las demandantes, centran su argumento en dos grupos de hecho, unos son los de acción y otros los de omisión, con los cuales, pretenden demostrar el maltrato al que son sometidos los animales que se encuentran en establecimientos de comercialización de elementos para los mismos, o “tiendas de mascotas”.

Traen a colación, un caso conocido y debidamente denunciado en el que un perro de raza Golden retriever, es adquirido en uno de estos establecimientos, sin tener del mismo un certificado de vacunación ni de estado del mismo, el cual, fallece días después a causa de una enfermedad, fácilmente prevenible con la debida vacunación, según se afirma en el escrito de demanda.

Seguidamente, se pone en conocimiento del despacho, los requerimientos realizados a entidades del orden nacional y distrital, en los cuales se les solicito información respecto de la inspección, vigilancia, y control de los establecimientos de comercio dedicados a la venta de animales domésticos y sobre las sanciones respectivas, cuando uno de estos no cumpliera con lo requerido y concluyen que, se evidencia la falta de regulación en este aspecto.

De acuerdo con lo expuesto, le corresponde a la Sala, estudiar no solo los argumentos necesarios que sustentan lo reclamado por parte del actor popular, sino también los elementos de juicio que obren en el proceso, que permitan deducir el grave riesgo en que se encuentran, a efectos de determinar la procedencia de medidas cautelares deprecadas por el actor popular.

## **2º. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados**

En este caso, por tratarse del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, hay lugar a señalar que la legitimación en la causa por activa para interponer

PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA  
GARCÍA MORENO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

este mecanismo constitucional, recae en cualquier persona, conforme lo indica el artículo 12 de la Ley 472 de 1998, según el cual:

“ARTICULO 12. TITULARES DE LAS ACCIONES. Podrán ejercitar las acciones populares:

1. Toda persona natural o jurídica.
2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.
3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.
4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.
5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses”  
(subrayado y negrilla fuera del texto).

En ese orden, el requisito contenido en el numeral 2º del inciso 2º del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 se cumple a cabalidad, en el entendido que los actores populares, al buscar proteger bienes e intereses de naturaleza colectiva respecto de los cuales no puede alegarse ninguna pretensión subjetiva, se encuentran legitimados para interponer la demanda de la referencia y consecuentemente para solicitar las medidas cautelares que consideren pertinentes en los términos del artículo 25 de la Ley 472 de 1998 y de los artículos 229 y siguientes del CPACA.

- a. La medida fue solicitada en escrito aparte, tal como se observa en escrito visible a folios 1 a 4 y 5 a 12 del cuaderno de medidas cautelares, y por tanto, se tiene como cumplido el primer requisito.
- b. Ahora bien, sobre el segundo de tales requisitos, esto es, el referente a la violación de normas superiores, cuyo análisis debe surgir de la confrontación

PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA  
GARCÍA MORENO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

de ellas con los actos administrativos, o que tal violación se evidencia del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, se tiene que:

Del comparativo de los actos demandados con las normas que señala la actora como infringidas no se observa violación de derechos colectivos imputables a las autoridades demandadas, razón por la cual se negará la solicitud de medidas cautelares formuladas por la parte demandante.

Ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se tramitó la Acción de Cumplimiento 2020-738, en la cual se resolvieron temas de relevancia para garantizar el bienestar de los animales. En dicha oportunidad se pudo observar que de conformidad con el artículo 25 de la Ley 393 de 1997, el Magistrado Ponente requirió al señor presidente de la República, Doctor Gustavo Petro Urrego junto con el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible Doctora María Susana Muhamad González, Ministro de Salud y Protección Social Doctora Carolina Corcho, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural Doctora Cecilia López Montaña, Ministro del Interior Doctor Alfonso Prada y Directora del Instituto Colombiano Agropecuario Doctora Deyanira Barrero León, o quienes hagan sus veces, dar cumplimiento a las disposiciones **del artículo 324 de la Ley 1955 de 2019**, en atención a la acción de cumplimiento propuesta por la señora Andrea Padilla Villarraga, conforme a la sentencia de segunda instancia de 24 de febrero de 2022, proferida por el H. Consejo de Estado.

En efecto, se debe resaltar que, a través de sentencia del 24 de febrero de 2022, el H. Consejo de Estado resolvió:

“ (...) REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia de 7 de octubre de 2021 proferida por la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para lo cual se precisan las siguientes órdenes:

(...)

PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

CUARTO. CONFIRMAR la orden de la sentencia de 7 de octubre de

2021 que dispuso al Gobierno Nacional, que para el presente asunto se encuentra conformado por el señor presidente de la República junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Salud y Protección Social, de Agricultura y Desarrollo Rural y del Interior y al Instituto Colombiano Agropecuario, como una de las autoridades

“competentes” en la materia, e l cumplimiento del artículo 324 de la

Ley 1955 de 2019, dentro de los tres (3) meses siguientes a ejecutoria de este pronunciamiento, de acuerdo con lo expuesto.”

(Negritas y subrayas fuera del texto original) (...)”

Ahora bien, de la lectura atenta de los memoriales allegados por las entidades demandadas, se afirma que se ha dado cumplimiento al ordenado en la citada providencia con la expedición de la Política Nacional de Protección y Bienestar Animal, publicada en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural en el siguiente link <https://www.minambiente.gov.co/direccion-de-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemicos/politica-de-bienestar-animal/>,

En la política publica de protección animal adoptada por el Gobierno Nacional, sobre el tema de la acción popular se señala:

Por su parte, el Decreto 780 de 2016<sup>3</sup>, establece normas de vigilancia y control epidemiológicos y reglamenta los procedimientos de investigación, prevención y control de las zoonosis, así mismo, establece la obligación de vacunar animales domésticos, en las condiciones de edad, periodicidad y demás que señalen los Ministerios de Salud y Protección Social y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, según el caso, es obligatoria la vacunación de animales domésticos contra las zoonosis inmunoprevenibles<sup>4</sup> <sup>6</sup>. Igualmente, establece la prohibición para la venta, canje o comercialización de cualquier tipo de animal en las vías públicas y solo podrá hacerse en establecimientos, lugares, plazas y ferias debidamente habilitados para tal fin, y cuando quiera que cumplan con las condiciones sanitarias y ambientales, según el caso, descritas por la ley y la normativa vigente sobre la materia. Así mismo, prohíbe la instalación de criaderos de animales domésticos, silvestres, salvajes y exóticos, dentro de los perímetros urbanos definidos por las autoridades de Planeación Municipal y prohíbe la

<sup>6</sup> 4 ARTÍCULO 2.8.5.2.19. Decreto 780 de 2016.



PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

comercialización de animales que no cumplan con los requisitos sanitarios, entre otros.

La Ley 1801 de 2016, en el artículo 16, prohíbe y establece multas, a los **comportamientos que afectan a los animales**, como promover, participar y patrocinar actividades de apuestas que involucren animales; **venta de animales domésticos en vía pública; semovientes deambulando sin control en el espacio público y; el uso de animales cautivos como blanco de tiro**. Adicionalmente, la Ley 2054 de 2020, por la cual se modifica la Ley 1801 de 2016 dispuso, entre otros asuntos, que en todos los distritos o municipios se deberá establecer, de acuerdo con la capacidad financiera de las entidades, **un lugar seguro; centro de bienestar animal, albergues municipales para fauna, hogar de paso público, u otro a donde se llevarán los animales domésticos**. En el caso de no disponer con dicho centro de bienestar animal, el distrito o municipio deberá apoyar las labores de los refugios o fundaciones de carácter privado que reciban animales domésticos.

La Sala evidenció que las entidades adelantaron las actuaciones correspondientes en aras de dar cumplimiento a las disposiciones del artículo 324 de la Ley 1955 de 2019, el cual señala:

**“ARTÍCULO 324. POLÍTICA DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR DE ANIMALES DOMÉSTICOS Y SILVESTRES.**

El Gobierno nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la participación del Ministerio de Salud y la Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación y demás entidades competentes, formulará la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres, para lo cual tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente Ley.

Esta política establecerá lineamientos en materia de bienestar de animales de granja; animales en situación de calle; animales maltratados; especies silvestres objeto de tráfico ilegal; entre otros, y definirá estrategias, programas y propuestas de normatividad para la protección animal, tales como la formación en tenencia responsable; las campañas de esterilización; la creación de centros territoriales de bienestar, la rehabilitación y asistencia integral de fauna doméstica y silvestre; la sustitución progresiva de vehículos de tracción animal; y el fortalecimiento de la investigación y procesamiento de los delitos contra los animales, con el fin de erradicar en el país toda forma de violencia, crueldad, tráfico y comercio ilegal de animales.

**PROCESO No.:** 2500023410002020-00797-00  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**DEMANDANTE:** LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO  
**DEMANDADO:** MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
**ASUNTO:** RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Dicho lo anterior, del expediente emerge que las entidades demandadas han atendido a las disposiciones establecidas en la norma transcrita y, por lo tanto, no hay ningún elemento serio que justifique la imposición de una sanción por desacato y por ende se ordenó el archivo del expediente, pues es claro que el gobierno expidió una política pública para la protección animal.

Dentro de esa política pública llama la atención el Anexo A, que contiene el marco normativo colombiano expedido para la protección animal.

Anexo A. Principales normas relacionadas con protección y bienestar animal

Tipo y Número	Año	Entidad	Objeto	Descripción
Constitución Política de Colombia	1991	Asamblea Nacional Constituyente		El Estado Colombiano, las personas y ciudadanos, incluyendo territorios indígenas, son responsables de proteger las riquezas naturales de la nación, dentro de las cuales hace parte la fauna silvestre, así mismo, el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su conservación y fomentar la educación para proteger la diversidad.
Ley 5ª 1972		Congreso Colombia	de Por la cual se reglamenta la Ley 5 de 1972.	Se crean las Juntas Defensoras de Animales y su conformación en todos los municipios del país.
Decreto 497 1973	Presidencia de la República	Por el cual se reglamenta la ley 5. de 1972	Adicionalmente de crear las Juntas Defensoras de Animales y su conformación se describen la practicas que son consideradas como malos	

PROCESO No.:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

ASUNTO:

2500023410002020-00797-00

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS

RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Tipo y Número	Año	Entidad	Objeto	Descripción
			tratos hacia los animales.	
Decreto 2811 1974	Presidencia de la República	Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.	Preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables Ley 9 1979 Congreso de Colombia Por la cual se dictan Medidas Sanitarias y Medidas sanitarias para la protección del Medio Ambiente Art. 591, 592 - Actuaciones de la autoridad sanitaria competente en casos de sospecha de zoonosis.	
Decreto 2278 1982	Congreso de la República	Por el cual se reglamenta parcialmente el Título V de la Ley 09 de 1979 en cuanto al sacrificio de animales de abasto público o para consumo humano y el procesamiento, transporte y comercialización de su carne		
Ley 84 1989	Congreso de Colombia	Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su	Otorga a los animales en todo el territorio nacional, especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente	Establece la necesidad de que las instituciones que usen animales en experimentos cuenten con una autorización del MSPS, así como de conformar un comité de ética que avale los procedimientos que se

PROCESO No.:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

ASUNTO:

2500023410002020-00797-00

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS

RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Tipo y Número	Año	Entidad	Objeto	Descripción
		procedimiento y competencia.	por el hombre. Establece las conductas consideradas como hechos dañinos y actos de crueldad para con los animales, entre otros.	lleven a cabo con animales (establece su conformación mínima). Consideraciones de bienestar animal para el sacrificio de animales de consumo humano Decreto 1036 1991 Por el cual se subroga el capítulo I del título I del decreto 2278 de agosto 2 de 1982 Establece condiciones de bienestar animal en BPA Ley 73 1985 Congreso de Colombia Por la cual se dictan normas para el ejercicio de las profesiones de Medicina Veterinaria, Medicina Veterinaria y Zootecnia y Zootecnia. Regula el ejercicio de la medicina veterinaria en el país, estableciendo la pertinencia de la asistencia veterinaria.
Ley 99 1993	Congreso de Colombia	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.	Se crea el Ministerio de Ambiente Art. 5 - Definición de funciones del Ministerio de Ambiente Art. 16 al 21 – De las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio Art. 23, 66 - Autoridades Ambientales regionales y urbanas Art. 101, 103Apoyo de la Policía Ambiental y Fuerzas Militares en las funciones de control y seguimiento.	

PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Tipo y Número	Año	Entidad	Objeto	Descripción
Resolución 8430 1993	Ministerio de Salud y Protección social	Por la cual se establecen las normas científicas, técnicas y administrativas para la investigación en salud.	Define los criterios éticos, técnicos y científicos que se deben tener en cuenta en investigaciones biomédicas con animales,	
Resolución 0594 1996	Instituto Nacional de Salud	Por la cual se conforma y reglamenta el Comité de Ética en Investigación		Reglamenta comités de ética en investigación en salud realizada por el INS.
Ley 769 2002	Poder Público Rama Legislativa	Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones	Se define vehículo de tracción animal: Vehículo no motorizado halado o movido por un animal. Cosos municipales	
Resolución 1373 2006	Instituto Nacional de Salud	Por la cual se modifica la Resolución 0594 de 1996 mediante la cual se conforma y reglamenta el Comité de Ética en Investigación		.
Ley 1638 2013	Congreso de Colombia	Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales silvestres, ya sean nativos o exóticos, en circos fijos e itinerantes.	Prohíbe el uso de animales silvestres ya sean nativos o exóticos de cualquier especie en espectáculos de circos fijos e itinerantes, sin importar su denominación, en todo el territorio nacional. Resolución 003714 2015 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Establece la declaración	

PROCESO No.:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

ASUNTO:

2500023410002020-00797-00

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS

RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Tipo y Número	Año	Entidad	Objeto	Descripción
			obligatoria ante IC, de las enfermedades, infecciones e infestaciones de que trata el Código Acuático de la OIE: Designa el Código sanitario para los animales acuáticos, establece que al ICA le corresponde coordinar por la cual se establecen las 83 Tipo y Número Año Entidad Objeto Descripción artículo 4º de la presente resolución enfermedades de declaración obligatoria en Colombia. Para los Animales Acuáticos de la OIE buscan mejorar la sanidad de los animales acuáticos y el bienestar de los peces de cultivo.	
Ley 1774 2016	Congreso de Colombia	Reconoce a los animales como seres sintientes y recibirán especial protección del estado	Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente para los humanos, por lo cual en la presente ley se	

PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Tipo y Número	Año	Entidad	Objeto	Descripción
			tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial.	
Ley 1801 de 2016	Congreso de Colombia	Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente.	
Decreto 780 de 2016	Ministerio de Salud y Protección Social	Entre otros objetivos, objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, promoción social en salud.		
Decreto 2113 de 2017	Presidencia de la República	Por el cual se adiciona un capítulo al Título 3 de la parte 13 del	Establece las disposiciones y requerimientos generales para el Bienestar Animal	

PROCESO No.:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

ASUNTO:

2500023410002020-00797-00

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS

RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Tipo y Número	Año	Entidad	Objeto	Descripción
		Libro 2 del Decreto 1071 de 2015.	en las especies de producción del sector agropecuario.	
Resolución 222 1990	Ministerio de Salud	Por la cual se declaran aptos los equinos como animales de abasto público en el Territorio Nacional	Mencionan el sacrificio animal con criterios de bienestar y sobre todo de salubridad pública en equinos.	
Decreto 1500 2007	Ministerio de Agricultura y desarrollo rural	Por el cual se establece el reglamento técnico a través del cual se crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos Destinados para el Consumo Humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación.	Involucra aspectos del bienestar animal durante la etapa de sacrificio de los animales para consumo humanos.	
Resolución 3009 2010	Ministerio de la Protección Social	Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios y de inocuidad de la carne proveniente del orden Crocodylia destinada para el		



PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO  
DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Tipo y Número	Año	Entidad	Objeto	Descripción
		consumo humano y las disposiciones para su beneficio, desposte, almacenamiento, comercialización, expendio, transporte, importación o exportación Resolución 562 2016 Ministerio de Salud y Protección Social Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios y de inocuidad de la carne de chigüiro (Hydrochoerus hydrochaeris), destinada para el consumo humano y las disposiciones para su beneficio, desposte, almacenamiento, comercialización, expendio, transporte, importación o exportación.		
Resolución 240 2013	Ministerio de salud y protección social	Por la cual se establecen los requisitos sanitarios para el funcionamiento de las plantas de beneficio animal de las especies bovina, bufalina y porcina, planta de desposte y almacenamiento, comercialización, expendio, transporte, importación o exportación de carne y productos		

PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
 ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Tipo y Número	Año	Entidad	Objeto	Descripción
		cárnicos comestibles.		
Resolución 242 2013	Ministerio de salud y protección social	Por la cual se establecen los requisitos sanitarios para el funcionamiento de las plantas de beneficio de aves de corral, desprese y almacenamiento, comercialización, expendio, transporte, importación o exportación de carne y productos cárnicos comestibles.		
Resolución 7953 2017	Instituto Colombiano Agropecuaria ICA	Por la cual se establecen los requisitos sanitarios y de bienestar animal para obtener la Certificación en Buenas Prácticas Ganaderas – BPG en la producción primaria de équidos, con destino a la recreación, trabajo y deporte. Las disposiciones son aplicables a todas las personas naturales o jurídicas que a cualquier título posea predios productores de équidos destinados a la recreación, trabajo y deporte y que voluntariamente deseen obtener la Certificación en Buenas Prácticas ganadera en la		

PROCESO No.:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

ASUNTO:

2500023410002020-00797-00

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS

RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Tipo y Número	Año	Entidad	Objeto	Descripción
		producción de équidos. Resolución 52 2018 Instituto Nacional de Salud Se crea y reglamenta el Comité Institucional de Cuidado y Uso de Animales INS		
Resolución 000153 2019	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Crea y reglamenta el Consejo Nacional de Bienestar Animal en Animales de Producción	Establece la conformación y funciones del consejo, la representación gremial y crea el Comité Técnico Nacional de Bienestar Animal.		
Ley 2047 2020	Congreso de Colombia	Prohibición del uso de animales en experimentación de productos cosméticos	Prohíbe en Colombia la experimentación, importación, fabricación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que sean objeto de pruebas con animales, establece la definición de producto cosmético, establece sanciones y medidas para la promulgación y cuidado de los animales.	
Ley 2054 2020	Congreso de Colombia	Por el cual se modifica la ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones	Atenúa las consecuencias sociales, de maltrato animal y de salud pública derivadas del	

PROCESO No.: 2500023410002020-00797-00  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
 ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Tipo y Número	Año	Entidad	Objeto	Descripción
			abandono, la pérdida, la desatención estatal y la tenencia irresponsable de los animales domésticos de compañía, a través del apoyo a refugios o fundaciones legalmente constituidas que reciban, rescaten, alberguen, esterilicen y entreguen animales en adopción, mientras los distritos o municipios crean centros de bienestar para los animales domésticos perdidos, abandonados, rescatados, vulnerables, en 86 Tipo y Número Año Entidad Objeto Descripción riesgo o aprehendidos por la policía y/o funcionarios competentes.	
Resolución 000136 2020	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Por la cual se adopta el Manual de condiciones de Bienestar Animal propias de cada una de las especies de producción en el sector agropecuario para las especies	El manual aplica para todas las personas que manejen producción de las especies Équidas, Porcinas, Ovinas y Caprinas, las cuales deberán encontrarse capacitada en	

PROCESO No.:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

ASUNTO:

2500023410002020-00797-00

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS

RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Tipo y Número	Año	Entidad	Objeto	Descripción
		Équidas, Porcinas, Ovinas y Caprinas	bienestar animal, ya sea a través de capacitación formal, no formal o de entrenamiento.	
Resolución 0253 2020	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Por la cual se adopta el manual de condiciones de bienestar animal en las especies bovina, bufalina, aves de corral y animales acuáticos.	El manual aplica para todas las personas naturales y jurídicas propietarias, poseedoras o tenedoras de predios de producción de las especies Bovina, Bufalina, Aves de corral y Animales Acuáticos.	
Ley 2138 2021	Congreso de Colombia	Tiene por objeto la creación de una normatividad tendiente a establecer parámetros para la sustitución de vehículos de tracción animal y la consagración de medidas que propenden por el bienestar de los animales, pertenecientes a las familias de los équidos y bóvidos que son utilizados para este fin	Contempla que por parte de las entidades territoriales se inicie la sustitución de vehículos de tracción animal, la realización de censos con el 100% de los datos de los vehículos de tracción animal y sus propietarios, el cual deberá ser enviado al Departamento Nacional de Estadística (DANE) y la crearán programas y ejecutarán proyectos de sustitución de vehículos de tracción animal.	
Resolución 67449 2020	Instituto Colombiano	Por la cual se establecen los requisitos		

PROCESO No.:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

ASUNTO:

2500023410002020-00797-00

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS

RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Tipo y Número	Año	Entidad	Objeto	Descripción
	Agropecuaria ICA	sanitarios y de bienestar animal para obtener la Certificación en Buenas Prácticas Ganaderas – BPG en la producción primaria de Las disposiciones son aplicables a todas las personas naturales o jurídicas que a cualquier título posea predios productores de leche que voluntariamente deseen obtener la Certificación en Buenas Prácticas ganadera en la producción de leche		
Resolución 68167 2020	Instituto Colombiano Agropecuario ICA	Por la cual se establecen los requisitos sanitarios y de bienestar animal para obtener la Certificación en Buenas Prácticas Ganaderas – BPG en la producción primaria de carne. Las disposiciones son aplicables a todas las personas naturales o jurídicas que a cualquier título posea predios productores de leche y que voluntariamente deseen obtener la Certificación en Buenas Prácticas ganadera en la producción de carne.		

PROCESO No.:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADO:

ASUNTO:

2500023410002020-00797-00

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS

RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Tipo y Número	Año	Entidad	Objeto	Descripción
Resolución 76509 2020	Instituto Colombiano Agropecuario ICA	Por la cual se establecen los requisitos sanitarios y de bienestar animal para obtener la Certificación en Buenas Prácticas Ganaderas – BPG en la producción primaria de porcinos. Las disposiciones son aplicables a todas las personas naturales o jurídicas que a cualquier título posea predios productores de porcinos y que voluntariamente deseen obtener la Certificación en Buenas Prácticas ganadera en la producción de porcinos		
Resolución 77044 2020	Instituto Colombiano Agropecuario ICA	Por la cual se establecen los requisitos de inocuidad para obtener el registro de predios Por medio de la cual se establecen los requisitos de inocuidad para obtener el registro de predio de producción porcícola con destino a exportación. porcícolas con destino exportación.		
Resolución 97977 202	Instituto Colombiano Agropecuario ICA	Por medio de la cual se establecen los requisitos para la certificación de		

**PROCESO No.:** 2500023410002020-00797-00  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**DEMANDANTE:** LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO  
**DEMANDADO:** MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
**ASUNTO:** RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Tipo y Número	Año	Entidad	Objeto	Descripción
		establecimientos exportadores de bovinos y bufalinos en pie y los destinados a sacrificio para la exportación de carne y se dictan otras disposiciones Establecer los requisitos para la certificación de establecimientos exportadores de bovinos y bufalinos en pie y los destinados a sacrificio para la exportación de carne.		
Resolución 20277 2018	Instituto Colombiano Agropecuario ICA	Por la cual se establecen los requisitos sanitarios y de bienestar animal para obtener la Certificación en Buenas	Prácticas Ganaderas – BPG en la producción primaria de ovinos y caprinos. Las disposiciones son aplicables a todas las personas naturales o jurídicas que a cualquier título posea predios productores de ovinos y caprinos y que voluntariamente deseen obtener la Certificación en Buenas Prácticas ganadera en la producción de équidos.	

Por lo anterior se niega la práctica de medidas cautelares en el presente medio de control de protección de derechos e intereses colectivos.



PROCESO No.:	2500023410002020-00797-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	LAURA JULIANA SANTACOLOMA MÉNDEZ Y MÓNICA PATRICIA GARCÍA MORENO
DEMANDADO:	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Por lo tanto, el despacho

### RESUELVE:

**CUESTIÓN ÚNICA.-**        **NIÉGASE** la petición de medidas cautelares, por las razones expuestas en la presente providencia. La presente decisión no constituye prejuzgamiento.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Firmado electrónicamente*  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**EXPEDIENTE:** 25000234100020200048700  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA  
**DEMANDADA:** CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR  
**ASUNTO:** RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

**MAGISTRADO PONENTE:  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede el despacho a resolver las medidas cautelares:

**1. ANTECEDENTES:**

**1.1. La solicitud de suspensión provisional:**

La parte demandante en el escrito de solicitud de suspensión provisional solicita:

"SUSPENSION PROVISIONAL de la Resolución 1947 de 2017 y la Resolución No 2270 de 2019 proferidas por CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA –CAR con fundamento en el artículo 238 de la Constitución Política en concordancia con los artículos 152 y 155 del C.C.A. y 229 y s.s. de la ley 1437 de 2011 CPACA, por la manifiesta violación de la Constitución Política en los arts. 4º, 13º, 29º, 58º, 83º, 84º, 90º, 206º, 209º y 332º, Ley 153 de 1887 art 8, Ley 57 de 1887 art. 5, Ley 20 de 1969, Decreto 1275 de 1970, Decreto-Ley 2811 de 1974, Ley 685 de 2001, Ley 99 de 1993, Ley 1540 de 2011, Ley 1437 de 2011, Ley 1564 de 2012 –CPACA, Resolución 0138 de 2014, Resolución 2001 de 2016 y Resolución 1499 de 2018, por violación del Bloque de Constitucionalidad y legalidad"

**1.2. Fundamento de la petición de suspensión provisional.**

EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

El demandante fundamenta la solicitud, basándose en el artículo 231 del C.P.A.C.A, para lo cual, realiza un análisis de los requisitos solicitados por la norma, para acceder a la solicitud, los cuales pueden agruparse de la siguiente manera, teniendo en cuenta que versan sobre los mismos supuestos fácticos y en atención a la vulneración de iguales normas:

### **1.3. NORMAS INFRINGIDAS QUE FUNDAMENTAN LA SUSPENSION PROVISIONAL**

El apoderado de la parte actora señala que la Suspensión Provisional de la Resolución No 1947 de 2017 y de la Resolución No 2270 de 2019 expedidas dentro del Expediente No. 32261 se sustenta en las siguientes normas constitucionales y legales:

1. El Art. 4 de la Constitución Política Nacional "Principio de Legalidad.
2. EL Art. 243 de la Constitución Política: "Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional Hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.
3. Los artículos 13°, 29°, 34°, 58°, 83°, 84°, 209°, 243°, 332° y 360° de la Constitución Política.
4. Ley 57 de 1887 artículo 5°.
5. Ley 153 de 1887 artículo 8°.
6. Ley 20 de 1969 y Decreto 1275 de 1970.
7. Decreto - Ley 2811 de 1974 artículo 42.
8. Ley 99 de 1993 artículo 1, 3, 49, 50, 51, 61, 63, 107 y 117.
9. Decreto 1220 de 2005 artículo 4 y modificación Decreto 500 de 2006.
10. Resolución No 1526 de 2012, Resolución 0138 de 2014, Resolución 2001 de 2016 y Resolución 1499 de 2018
11. Ley 1437 de 2011 art 189
11. Ley 1564 de 2012 arts 302 y s.s.
12. Sentencia Judicial Corte Suprema Federal del 3 de febrero de 1.869.
13. Sentencias CONSEJO DE ESTADO Sección Tercera del 28 de junio de 1972 y del 30 de octubre de 1.992, y
14. Los principios fundamentales del estado de derecho, que constituyen un presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1° CP; y en desarrollo de los fines esenciales del Estado, tales como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución – art.2° -; de la jerarquía superior de la Constitución –art.4° -; del mandato de sujeción de todo el ordenamiento jurídico a la C.P. consagrado expresamente; artículo 6° de la C.P.

EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Manifiesta, que la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR al expedir Resolución No 1947 de 2017 y de la Resolución No 2270 de 2019, transgredió la regla de fondo de derecho, al impedir y obstaculizar el ejercicio del derecho de propiedad privada del subsuelo y del yacimiento de carbón del TITULO MINERO RPP-031 contenido en las sentencias de la Corte Suprema Federal de Cundinamarca del 3 de febrero de 1869 y reiteradas y ratificadas por el Honorable Consejo de Estado Sección Tercera en sentencias de fechas 28 de junio de 1972 y del 30 de octubre de 1992, las cuales son inmutables, definitivas y vinculantes en su cumplimiento; sentencias que hicieron tránsito a cosa juzgada, en las que se declara el reconocimiento de la propiedad privada del subsuelo y del yacimiento de carbón, que le garantizan el uso, goce y disfrute de la propiedad privada del área de 206 hectáreas 5616 m2 ubicado en Guatavita, Vereda Tomine de Indios en los predios BELLAVISTA Matricula Inmobiliaria No 50N-7524 y EL CARMELO Matricula Inmobiliaria No 50N3236 del título Minero RPP-031, a la Sociedad AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA., linderos y coordenadas contenidas en la Resolución No 558 de 1983 y en el Título Minero RPP-031, Registrado en la Gerencia de Catastro y Registro Minero de la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA.

Que, por ser una explotación privada del subsuelo, en cumplimiento de la Ley 20 de 1969 y su Decreto 1275 de 1970 y con el fin de mantener el derecho de propiedad sobre el subsuelo la Sociedad AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA., el 9 de enero de 1973, presento en cumplimiento de lo normado ante el Ministerio de Minas y Energía: “ la declaración del hecho de la iniciación oportuna de la explotación económica y por tanto el mantenimiento de la propiedad privada de los yacimientos de Carbón en las fincas Bellavista y La Victoria, ubicadas en Guatavita, Cundinamarca”, y el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA en cumplimiento del artículo 14 del Decreto 1275 de 1970 en concordancia con la Ley 20 de 1969 expidió la RESOLUCIÓN No 000558 del 18 de Abril de 1983 que reconoció la situación jurídica y concreta del derecho de la propiedad privada del subsuelo y de la propiedad privada del yacimiento de carbón debidamente consolidada antes de la expedición de la Ley 20

EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

de 1969 declarando que el Reconocimiento de Propiedad Privada RPP-031 de la sociedad AGRICOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA.

Declara, que la iniciación oportuna de la explotación económica de los yacimientos de carbón y en cumplimiento de la ley 20 de 1969 y del Decreto 1275 de 1070 y en consecuencia mantiene el derecho de propiedad privada sobre el subsuelo y los yacimientos carboníferos en el área de su propiedad descrita, y ordena su registro como título minero en la Secretaria del Ministerio de Minas y Energía del Reconocimiento de Propiedad Privada RPP-031 y debidamente inscrito y registrado en el Catastro Minero de la AGENCIA NACIONAL DE MINERIA.

Posteriormente, en Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado, proferida el 30 de octubre de 1992 declaro la nulidad de las providencias del 10 de agosto de 1990 y 12 de diciembre de 1990 y 13 de marzo de 1991 del Ministerio de Minas y Energía que pretendían la extinción del título de propiedad privada de la SOCIEDAD AGRICOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA y en dicha providencia el CONSEJO DE ESTADO declaró que tanto el título RPP-031 como el derecho de propiedad privada sobre el subsuelo y sobre los yacimientos carboníferos están vigentes y continúan radicados en cabeza de la Sociedad AGRICOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA.

La parte demandante, menciona que la Constitución Política establece en sus artículos 8, 79 y 80 la obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, y el deber del estado planificar el manejo, conservación y restauración, así como proteger la diversidad e integridad del ambiente, los cuales la Sociedad demandante a su criterio, ha venido cumpliendo de acuerdo a los requerimientos y diversos pronunciamientos de la CAR frente al PLAN DE MANEJO AMBIENTAL y el ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL presentados y ajustados; que, al igual se establece en la Constitución Política en el artículo 58° en concordancia con

EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

los artículos 83º y 84º la garantía de protección a la propiedad privada, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores y que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social mediante expropiación y previa indemnización.

Por tanto, al expedir las resoluciones No 1947 de 2017 y la Resolución No. 2270 de 2019 que ordenan el cierre y abandono del yacimiento de carbón, prohibiendo el uso goce y disfrute de la mina de propiedad privada contenida en las sentencias judiciales de que trata el Título MINERO RPP-031 de la Sociedad AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA, y el mínimo disfrute económico de un bien patrimonial de la Sociedad afecta en el núcleo esencial su derecho adquirido.

Señala, que los derechos adquiridos están íntimamente relacionados con la aplicación de la ley en el tiempo, pues una ley posterior no puede tener efectos retroactivos para desconocer las situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo la ley anterior, salvo la consagrada con la expedición de las normas penales cuya favorabilidad en normas posteriores se aplicara de preferencia como consagra el artículo 29 de la C.P.

Señala, que esta norma de rango constitucional prohíbe la fundamentación confiscatoria sobre el yacimiento de carbón del Título Minero RPP-031, contenido en la Resolución No 1947 de 2017 y la Resolución No 2270 de 2019, al aplicar indebidamente normas proferidas posteriormente al derecho adquirido y consolidado, como lo son el Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993, Resolución 1526 de 2012, Resolución No 0134 de 2014 y Resolución 2001 de 2016, mismas que considera no le son aplicables al RPP 031, porque implicaría la prohibición de uso goce y disfrute de la propiedad privada del yacimiento de carbón, al igual que imponerle más requisitos, nuevas obligaciones y compensaciones muy gravosas para el uso goce y disfrute de su derecho

EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

de propiedad con el consecuente desconocimiento de los derechos adquiridos salvaguardados, se incurre en una violación directa de la Constitución Política.

Encuentra violados por la Resolución No 1947 de 2017 y la Resolución No 2270 de 2019, el fin contenido en el artículo 2º de la Constitución Política, en concordancia con este principio constitucional contenido en el artículo 83º de la confianza legítima, en razón que la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA –CAR, está generando modificaciones, prohibiciones, extinciones de dominio y confiscaciones que pueden afectar los derechos consolidados por la demandante, por lo que considera que la administración debe indemnizar el daño patrimonial y los perjuicios causados con fundamento en la cláusula de responsabilidad del Estado artículo 90º de la Constitución Política a la sociedad, suma que ascienden aproximadamente a NUEVE MIL CUARENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO CUARENTA MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS M/L (\$ 9.049'140.984) correspondientes al valor del disfrute o rentabilidad mínima del yacimiento de carbón a perpetuidad por la afectación del núcleo esencial de la propiedad y cuyo valor patrimonial del yacimiento en su integridad el cual se encuentra estimado en CIENTO CINCUENTA MIL OCHOCIENTOS DIEZ Y NUEVE MILLONES DIEZ Y SEIS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS M/L (\$150.819'016.395) valores indemnizables por la orden del cierre y abandono de la operación minera.

Señala la parte actora, que la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA incurrió en desviación de poder al expedir la Resolución No 1947 de 2017 y la Resolución No 2270 de 2019, al impedirle y prohibirle el ejercicio, uso goce y disfrute del derecho de propiedad privada del subsuelo y del yacimiento de carbón del TITULO MINERO RPP-031 contenidos en sentencias judiciales con requerimientos que consideran son ilegales e inconstitucionales; mediante esta causal se presenta violación de la regla de fondo de derecho que en este caso corresponde a la violación de las sentencias judiciales de la Corte Suprema Federal de Cundinamarca del 3 de febrero de 1869 y reiteradas y ratificadas por el Honorable Consejo de Estado Sección Tercera

EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

en sentencias de fechas 28 de junio de 1972 y del 30 de octubre de 1992; sentencias que hicieron tránsito a cosa juzgada las cuales declaran el reconocimiento de la propiedad privada del subsuelo y del yacimiento de carbón.

#### **1.4. FALSA MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

Sustenta su afirmación, con fundamento a la violación de los principios de legalidad, lealtad, finalidad e imparcialidad que observa en el caso, ya que la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA procede sin ajustarse a los hechos existentes ni al ordenamiento jurídico aplicable, pues la toma de decisiones de la Administración, materializadas en un acto administrativo debe obedecer a la aprehensión de una realidad fáctica y jurídica, es así tenemos que se manifiesta que todas las normas son aplicables a los derechos ya sean de propiedad del Estado o privados, y la CAR desconoció que dichos derechos están contenidos en sentencia judicial del Consejo de Estado, al calificar defectuosamente los motivos y desconocer la obligatoriedad del cumplimiento de las mismas, siendo esta realidad jurídica constitutiva de un derecho adquirido que se encuentra incorporado de modo definitivo al patrimonio de su titular Sociedad AGRICOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA y queda a cubierto de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlo, lo cual encuentra también relación con la aplicación de la ley en el tiempo.

Aduce, que no son aplicables al TITULO MINERO DE RECONOCIMIENTO DE PROPIEDAD PRIVADA RPP-031, los artículos los artículos 1, 12 y 13 de la Resolución 0138 de 2014, está referida a lo consagrado en el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 como erróneamente se aplica por la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, con fundamento que este derecho civil de propiedad privada que está amparado y regulado por la Ley 20 de 1969 y Decreto Reglamentario 1275 de 1970, normas anteriores al Código de Minas Decreto 2655 de 1988 y Ley 685 de 2001, normas estas aplicables a los Contratos de Concesión y a la regulación del trámite de exploración y explotación de los recursos no renovables del Estado Colombiano y solo



EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

excepcionalmente cuando así lo consagran taxativamente articulado de dicha norma a los propietarios del subsuelo y de los yacimientos mineros de propiedad privada con arreglo al artículo 84° de la C.P., por estar regulados por normas anteriores, como es el caso del RECONOCIMIENTO DE PROPIEDAD PRIVADA RPP-031. Por lo anterior tenemos que la aplicación del artículo 34 de la Ley 685 de 2001 como su texto así lo consagra está referida a los titulares de concesiones, no siendo constitucional y legal aplicar por analogía o por extensión dicho artículo 12 de la Resolución 0138 de 2001.

Igualmente se observa del concepto técnico No 53 de 2016 del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, que se realizó sobre el área del Título Minero RPP-031; aquí transcrito y que obra en el Expediente SRF-387, se resalta que el área no cumple con los objetivos de conservación que busca la expedición de la Resolución No 0138 de 2014 en concordancia con los soportes técnicos y parámetros establecidos para la expedición de la Resolución 0138 de 2014. Razón por la cual además de la violación de la Constitución Política y de la ilegal aplicación normativa la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA carece de fundamento técnico y jurídico para NEGAR EL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL y obligar a la Sociedad AGRICOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA., a ordenar el cierre y abandono de la propiedad privada del yacimiento minero RPP-031, con clara violación del artículo 84 de la Constitución Política.

Informa, que para realinderar el área de Reserva Forestal Protectora Productora, en la cual incluyeron y eliminaron áreas rurales se tuvo en cuenta única y exclusivamente en la información secundaria remitida por las autoridades ambientales en el área de su respectiva jurisdicción y de manera particular por los municipios que se encuentren al interior de la reserva en sus PBOT, POT y EOT y demás estudios de dichas entidades, por lo que no encuentra razonada ni proporcionada la sustentación de la Resolución No 1947 de 2017 y de la Resolución No 2270 de 2019, por falsa motivación al presentarse que en la expedición de los actos administrativos no encuentra correspondencia con la realidad, en razón que aunque se manifiesta que reconoce que el Título RPP-031 es un

EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

derecho privado, omite especificarse que son derechos adquiridos en sentencias judiciales, vulnerando en forma directa y manifiesta la Constitución Política artículos 1º, 2º, 58, 229º y 243 violando toda la normatividad que reseña y por violación directa de la Constitución Política, de los principios fundamentales del estado de derecho, que constituye un presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho.

### **1.5. DAÑOS Y PERJUICIOS.**

Sobre el particular, la sociedad demandante manifiesta que con la expedición de la Resolución No 1947 de 2017 y la Resolución 2270 de 2019 por parte de la CAR mediante las cuales se impusieron el cierre y el abandono del yacimiento privado se causaron y se causan los daños y perjuicios al impedir el uso, usufructo y goce de un bien de propiedad privada, este bien patrimonial está constituido por las reservas de carbón del yacimiento del RPP 031, las cuales se encuentran medidas, indicadas e inferidas con los parámetros indicados en estudios realizados por CARBOCOL.

Informa, que las reservas medidas de CIENTO TREINTA Y UN MIL QUINIENTAS SESENTA TONELADAS DE CARBÓN (131.560), las reservas indicadas SEISCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL OCHENTA Y UN (698.081) TONELADAS DE CARBÓN y las reservas inferidas de DOS MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE (2.858.799) TONELADAS DE CARBÓN para un total de reservas medidas, indicadas e inferidas de TRES MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA (3.688.440) TONELADAS DE CARBÓN que corresponden a las toneladas de carbón del yacimiento minero, dicho bien patrimonial se encuentra valorado por las reservas contenidas, que se han liquidado cada una de estas reservas con diferentes precios partiendo del valor de la tonelada de carbón térmico que fijó la UNIDAD DE PLANEACION MINERO ENERGETICA - UPME para la liquidación del pago de regalías que para el caso de la Región Central del país corresponde a CIENTO CUARENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS QUINCE PESOS (\$143.315) por tanto, las toneladas señaladas,

EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

tendrían un valor de DIEZ OCHO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS VEINTIUN MIL CUATROCIENTOS PESOS M/L (\$18.854'521.400,00); para liquidar el valor de las reservas indicadas de carbón se aplicaron el 50% del valor UPME es decir \$ 71.658 pesos por tonelada correspondiendo que las mismas tienen un valor de CINCUENTA MIL VEINTIDOS MILLONES CIENTO CUARENTA Y UN MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS M/L ( \$50.049'140.984) y para liquidar el valor de las reservas inferidas de carbón el 20% del valor UPME es decir (\$28.663) pesos por tonelada correspondiendo que las mismas tienen un valor de OCHENTA Y UN MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES SEYECIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS M/L (\$81.941'016.395), para un valor total del yacimiento de propiedad privada de CIENTO CINCUENTA MIL OCHOCIENTOS DIEZ Y NUEVE MILLONES DIEZ Y SEIS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS M/L (\$150.819'016.395) siendo el valor patrimonial del carbón del yacimiento de carbón del Título Minero RPP-031 de propiedad privada de la Sociedad AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA.

#### **1.6. Oposición de la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR.**

A través de su apoderado judicial, debidamente designado manifiesta que de la lectura del escrito de medida cautelar, la parte actora se limitó a narrar unos acontecimientos históricos, hechos y un sustento jurisprudencial relacionado más con los hechos que dan origen al medio de control que con la medida cautelar en sí misma, manifestando argumentos inexistentes e impertinentes y otros aspectos plasmada en la decisión que se le impuso de negar el plan de manejo ambiental.

Afirma, que el Estado puede hacer uso de la potestad administrativa de autoridad ambiental con la que cuenta, cuando se verifiquen los requisitos de debido proceso y derecho a la defensa que acompañaron todo trámite administrativo de carácter

EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

ambiental, por tanto, no puede la parte demandante afirmar que se le conculcaron sus derechos o que la decisión deviene ilegal o es arbitraria, lo cual no demostró.

De igual manera, considera que no se alega una causal que amerite el decreto de una medida cautelar, y que el querer que a través de la suspensión provisional constituye una vía de hecho, que no demostró, así como tampoco se encuentra demostrado el perjuicio irremediable que justifique la solicitud, por tanto, esta no debe declararse procedente.

Advierte, que en los tramites sancionatorias como es del caso que se ocupa, se presume la culpa, y este debe ser un elemento que deberá desvirtuar el demandante, además que la solicitud carece de medios probatorio que permita determinar la veracidad de la afirmación que sirve de sustento a la medida, solo existe una narrativa de hechos que dan a entender que se operan derechos en materia civil, cuando esta establecido por la ley y la jurisprudencia que en materia ambiental no existen derechos adquiridos.

## **2. CONSIDERACIONES:**

### **2.1. Competencia:**

La solicitud de suspensión provisional debe ser resuelta por el magistrado sustanciador, en los términos señalados por el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2089 de 2021.

### **2.2. Actos administrativos demandados.**

Los actos administrativos demandados proferidos por la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA –CAR, son los siguientes:

EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

- Resolución No 1947 del 27 de julio de 2017.
- Resolución No 2270 de 2019 que resolvió el Recurso de Reposición contra la Resolución No 1947 de 2017.

### **2.3. El Problema Jurídico Planteado**

Le corresponde al Despacho resolver el siguiente problema jurídico:

¿Están probados los elementos de hecho y de derechos, señalados por la ley, para suspender provisionalmente los actos administrativos demandado?

### **2.4. Respuesta al Problema Jurídico**

No

### **2.5. Suspensión Provisional en la Ley 1437 de 2011.**

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, la adopción de la medida cautelar de suspensión provisional ha variado. Durante la vigencia del Decreto 01 de 1984, el artículo 152 disponía que para declarar la suspensión provisional de un acto administrativo era necesario acreditar los tres requisitos allí citados, esto es, i) que la medida se solicite y se sustente de modo expreso en la demanda o en escrito separado, presentado antes de que se admitiera; ii) la existencia de manifiesta infracción de una de las normas invocadas como fundamento de la misma por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud y, iii) la prueba sumaria de perjuicio irremediable, cuando se pretendiera, además, un restablecimiento del derecho.

Por su parte, dispone la ley 1437 del 2011 en relación con la medida de suspensión provisional, lo siguiente:

EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

## **“(…) CAPÍTULO XI**

### **Medidas cautelares**

**Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares.** *En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.*

*Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.*

**Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares.** *Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:*

*1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*

*2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*

*3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*

*4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*

*5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.*

*Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.*

*(…)*

**Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares.** *Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional*

EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

*de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

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

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

Con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, para que proceda la solicitud de suspensión provisional de un acto administrativo es necesario acreditar:

1. Que la solicitud se efectúe en la demanda o en escrito separado.
2. Que la violación surja del análisis del acto administrativo y su confrontación con normas superiores invocadas como violadas, o que tal violación se evidencie del estudio de las pruebas allegadas con la petición.
3. Se deberá probar la existencia de perjuicios, si llegase a pretenderse el restablecimiento del derecho y/o la indemnización de perjuicios.

Así las cosas, con base en dicho marco normativo se procederá a resolver la solicitud de medida cautelar que se dirige a la suspensión provisional de los actos administrativos expedidos por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR dentro del Expediente 32261.

## **2.6. Caso concreto**

EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Procederá el Despacho a analizar la solicitud de suspensión provisional a partir de los requisitos señalados en la Ley 1437 de 2011, por lo cual, se requiere la concurrencia y ocurrencia de los tres (3) requisitos ya citados, de los cuales, en cuanto tiene que ver con el presente asunto, se observa lo siguiente:

- a. La medida fue solicitada en escrito aparte, tal como se observa en el expediente electrónico, y, por tanto, se tiene como cumplido el primer requisito.
- b. Ahora bien, sobre el segundo de tales requisitos, esto es, el referente a la violación de normas superiores, cuyo análisis debe surgir de la confrontación de ellas con los actos administrativos, o que tal violación se evidencia del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, se tiene que:

De los antecedentes administrativos se desprende de la solicitud que realiza la SOCIEDAD AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA, para la aprobación del PLAN DE MANEJO AMBIENTAL de la propiedad privada del TÍTULO MINERO RPP-031, dentro del Expediente 32261.

Mediante Resolución No. 1947 de 27 de julio de 2017, la CAR, negó el plan de manejo ambiental presentado por la sociedad demandante, para la explotación de un yacimiento de carbón en el área del título minero RPP 031, advirtiéndole a la sociedad AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA, que no podía desarrollar ningún tipo de actividad minera sin contar con el respectivo instrumento de control ambiental requerido, esta decisión fue confirmada a través de la Resolución No. 2279 de 23 de julio de 2019.

En la decisión tomada, se deja en claro que la sociedad no expone los argumentos con los cuales se dio una violación al debido proceso y al derecho de defensa, pues la entidad evaluó la solicitud conforme al régimen de transición aplicable y en cada etapa permitió la presentación de los recursos de ley.



EXPEDIENTE:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADA:

ASUNTO:

25000234100020200048700

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA

COLINA LIMITADA

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE

CUNDINAMARCA - CAR

RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Argulle también, que el título minero y sus derechos adquiridos en materia minera son diferentes a los aspectos ambientales, y aunque son confluyentes para una mismas actividad, son distintas, así las cosas si bien es cierto que aunque la misma se había constituido antes de la Ley 99 de 1993, estas actividades deben contar con instrumentos de control ambiental y como consecuencia deben presentar un plan de manejo ambiental, que para el caso que ocupa se encontraba vigente el Decreto 1220 de 2005, modificado por el Decreto 500 de 2006.

Por ende, el PLAN DE MANEJO AMBIENTAL, tendría un trato en su procedimiento como el de una licencia ambiental, para lo cual, la sociedad debía cumplir con los requisitos señalados en el mencionado decreto, aclarando que la la decisión adoptada versa simplemente en aspectos ambientales dentro del régimen de transición establecidos en el decreto 1220 de 2005 modificado por el Decreto 500 de 2006.

Procederá entonces el Despacho a realizar un análisis comparativo de los argumentos expuestos por la parte demandante en el escrito de medida cautelar con solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos demandados en conjunto con las normas señaladas como violadas en consonancia con los fundamentos de la decisión adoptada por parte de la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR que conllevo a negar el Plan de Manejo Ambiental solicitado por la SOCIEDAD AGRÍCOLA, FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA.

Argumentos de la parte actora	Acto demandado	Normas que considera vulneradas
<u>Violación de las sentencias judiciales ejecutoriadas que hicieron tránsito a cosa juzgada.</u>  Con fundamento en que las sentencias judiciales de la Corte Suprema Federal de	<i>“Respecto a los antecedentes de hecho y de derecho, es necesario dejar en claro al recurrente que la Corporación no solamente tiene conocimiento de la existencia del título minero RPP-031, sino que además no desconoce que le otorga y los efectos que tiene sobre la propiedad del mismo la empresa AGRICOLA FORESTAL</i>	<u>Constitución política:</u>  <b>ARTICULO 1o.</b> Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto

EXPEDIENTE:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADA:

ASUNTO:

25000234100020200048700

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA

COLINA LIMITADA

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE

CUNDINAMARCA - CAR

RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Argumentos de la parte actora	Acto demandado	Normas que considera vulneradas
<p>Cundinamarca del 3 de febrero de 1869 y reiteradas y ratificadas por el Honorable Consejo de Estado Sección Tercera en sentencias de fechas 28 de junio de 1972 y del 30 de octubre de 1992, que declaran y reconocen la propiedad privada del subsuelo y del yacimiento de carbón de la Sociedad AGRICOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA., contenido en el TITULO RPP -031; hicieron tránsito a cosa juzgada, siendo inmutables, definitivas y vinculantes, no podían sufrir modificaciones ni alteraciones como se pretende del contenido de la Resolución No 1947 de 2017 y de la Resolución No 2270 de 2019 proferidas por la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA-CAR que desconociendo las sentencias judiciales y su contenido le impone el cierre y abandono del yacimiento minero y demás requerimientos y obligaciones para ejercer el Derecho de propiedad del yacimiento de carbón en el área del TITULO RPP-031.</p> <p>Sentencias judiciales de la Corte Federal de Cundinamarca y del Honorable Consejo de Estado que se asimilan jurisprudencialmente a la ley por cuanto la cosa juzgada constituye una verdad legal que como tal merece ser acatada no solo por los administrados sino por la administración en este caso la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE</p>	<p>Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA, en este sentido la negación en ninguna de sus consideraciones jurídicas se extralimita en la competencia sobre la titulación de la propiedad, ni del título minero, pues estas se encaminaron únicamente y se enmarcaron dentro del marco jurídico aplicable y relacionado con el medio ambiente, usando la normatividad dentro del ámbito de su competencia..</p> <p>(...) De ahí que la Corporación no desconoce el derecho de propiedad que la empresa AGRICOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA identificada con NIT. 860007573-0, tiene sobre la mina de carbón RPP -031, ubicado en la vereda Tomine de los Indios del Municipio de Guatavita, Cundinamarca, pues la decisión en ningún momento toca la naturaleza del RPP, ni los derechos de propiedad; su decisión de negación se basó en la aplicación de la resolución MADS No. 138 de 2014 y la Resolución MADS No. 2001 de 2016 modificada con la resolución 1499 de 2018, normas de carácter ambiental aplicables y que son de protección a los recursos naturales.</p> <p>Por esta razón si bien se conoce los derechos de goce y disposición, así como la utilidad económica que pueda generar a la empresa AGRICOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA, por tener un RPP, no significa que esta propiedad privada esta excluida de aquellos deberes que impone la ley a los propietarios en relación con el ejercicio de su derecho de propiedad, derivados de la función social de este último y los</p>	<p>de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.</p> <p><b>ARTICULO 2o.</b> Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.</p> <p>ARTICULO 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. ARTICULO 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.</p> <p><b><u>LEY 1437 DE 2011 CPACA</u></b></p> <p>ARTÍCULO 189. Efectos de las sentencias. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes...Las Sentencias ejecutoriadas serán obligatorias y quedan sometidas a la</p>

EXPEDIENTE:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADA:

ASUNTO:

25000234100020200048700

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA

COLINA LIMITADA

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE

CUNDINAMARCA - CAR

RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Argumentos de la parte actora	Acto demandado	Normas que considera vulneradas
<p>CUNDINAMARCA, violación de la cosa juzgada en razón que al expedir Resolución No 1947 de 2017 y de la Resolución No 2270 de 2019 las cuales le ordenan el cierre y abandono del yacimiento de propiedad privada y le imponen unos requerimientos y obstáculos para el ejercicio del derecho de propiedad privada del uso, goce y disfrute del yacimiento de carbón del RPP-031, contenido en dichas sentencias, en donde la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINNAMARCA –CAR actúa como si dichas sentencias judiciales de la CORTE SUPREMA FEDERAL DE CUNDINAMARCA y del CONSEJO DE ESTADO que hicieron tránsito a cosa juzgada no existieran ni que el Estado de Derecho garantizara su cumplimiento.</p> <p>(...)</p>	<p>derechos colectivos de las personas frente al medio ambiente.</p>	<p>formalidad del Registro de acuerdo a la Ley.</p> <p><b><u>LEY 1564 DE 2012 CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO.</u></b></p> <p>ART. 302. —Ejecutoria. Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.</p>
<p><u>Violación directa de la Constitución Política.</u></p> <p>Esta causal de Suspensión se fundamenta en que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR al expedir Resolución No 1947 de 2017 y de la Resolución No 2270 de 2019, violó las normas constitucionales de carácter superior artículos 4º , 58º, 84º y 243º que consagran las</p>	<p>“...En este sentido, es claro que si bien la Constitución Política de Colombia, reconoce el derecho de propiedad privada, también es cierto que ha dado una importancia al medio ambiente y los recursos naturales y la necesidad de conservar, restaurar, preservar, dando además un marco normativo general relativo al ambiente, dentro del cual necesariamente se comprenden las regulaciones concernientes a los recursos naturales renovables.</p>	<p>Constitución Política.</p> <p><b>ARTICULO 4o.</b> La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.</p> <p><b>ARTICULO 34.</b> Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.</p>

EXPEDIENTE:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADA:

ASUNTO:

25000234100020200048700

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA

COLINA LIMITADA

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE

CUNDINAMARCA - CAR

RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Argumentos de la parte actora	Acto demandado	Normas que considera vulneradas
<p>garantías constitucionales de los derechos adquiridos y consolidados en sentencias judiciales y conforme a las normas legales y que en este caso se consolidaron bajo la Ley 20 de 1969 como la garantía constitucional de protección de la propiedad privada , al imponerle, el cierre y abandono de la propiedad privada sin previa indemnización , como la garantía constitucional de prohibición de imponer requisitos, tramites, licencia y permisos adicionales para el ejercicio de un derecho de propiedad privado adquirido y consolidado previamente a la expedición de dichos actos administrativos.</p> <p>Normas constitucionales que igualmente protegen y garantizan los derechos adquiridos legalmente y define la ruta constitucional y legal del Estado en sus actuaciones, normas vulneradas por Resolución No 1947 de 2017 y de la Resolución No 2270 de 2019 al prohibirle el uso goce y disfrute de la mina de carbón de propiedad privada contenida en las sentencias judiciales de que trata el Título MINERO RPP-031 de la Sociedad AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA y el mínimo disfrute económico de un bien patrimonial de la Sociedad afectada en el núcleo esencial de su derecho adquirido patrimonial TITULO MINERO RPP-031.</p> <p>La Corte Constitucional se ha referido en múltiples</p>	<p>(...) Se tiene que la Resolución MADS No. 138 de 2014 por la cual se alindero la Reserva Forestal protectora Productora de la Cuenca Alta del Rio Bogotá, se hizo con base a estudios técnicos que por sus características bióticas, físicas y socioeconómicas mantiene el efecto proyectos y por ende deben continuar con el carácter de reserva, con el fin de consolidar una estructura ambiental en el territorio que a mediano y largo plazo esos valores representen la sabana de Bogotá.</p> <p>La competencia de la Corporación recae en la obligación de dar aplicación a la Resolución MADS No. 138 de 2014, en su jurisdicción para la toma de decisiones en esas zonas, de conformidad con el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, en su papel de garante de los recursos naturales renovables para así garantizar el ambiente sano, el goce del mismo y su protección.</p> <p>Por otra parte, el artículo 58 superior al consagrar el derecho a la propiedad atribuye a esta una función ecológica. Como se dijo, con el fin de proteger el derecho a un ambiente sano, la Constitución atribuye obligaciones no solo al Estado sino también a los particulares. Así, la relación con la propiedad, el régimen constitucional le atribuye una función ecológica estableciendo obligaciones que se constituyen en un limite al ejercicio de este derecho.</p> <p>(...) Por lo tanto, no se está frente a la perdida del derecho de propiedad sobre un bien, pues la empresa AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA, puede ejercer la actividad</p>	<p><b>ARTICULO 58.</b> Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica... Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.</p> <p><b>ARTICULO 83.</b> Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.</p> <p><b>ARTICULO 84.</b> Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio. ARTICULO 243. Los</p>



EXPEDIENTE:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADA:

ASUNTO:

25000234100020200048700

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA

COLINA LIMITADA

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE

CUNDINAMARCA - CAR

RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Argumentos de la parte actora	Acto demandado	Normas que considera vulneradas
<p>oportunidades a la protección a los derechos adquiridos, diferenciándolos de las expectativas legítimas. A este respecto, ha sostenido que los derechos adquiridos constituyen derechos que son (i) subjetivos; (ii) concretos y consolidados; (iii) cumplen con los requisitos de ley; (iv) se pueden exigir plenamente; (v) se encuentran jurídicamente garantizados; (vi) se incorporan al patrimonio de la persona; (vii) son intangibles y en consecuencia, el legislador al expedir una nueva ley no los puede lesionar o desconocer. C-938 / 2010 Los derechos adquiridos están íntimamente relacionados con la aplicación de la ley en el tiempo, pues una ley posterior no puede tener efectos retroactivos para desconocer las situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo la ley anterior, salvo la consagrada con la expedición de las normas penales cuya favorabilidad en normas posteriores se aplicará de preferencia como consagra el artículo 29 de la C.P.</p>	<p>que desee desarrollar para su actividad económica, sin perjuicio de las declaratorias de tipo ambiental que existen sobre esa área. Por esto, la orden de cierre inmediato se deriva que en la zona donde se ubica el RPP-031, tiene dos limitantes como lo son <u>la reserva forestal productora protectora de la Cuenta Alta Rio Bogotá</u> y que se ubica en <u>sabana de Bogota en zonas NO compatibles con la minería, determinantes ambientales que no permiten el desarrollo de actividades mineras,</u></p> <p>De ahí, que en el presente caso, se esta frente a la aplicación de las Resoluciones que determinaron las áreas donde está prohibida la realización de minería, muy distinto al contexto que pretende el recurrente sobre la propiedad del bien, pues en ninguna de las consideraciones realizadas por esta entidad del, se menciono que perdieran el derecho que tienen reconocido con el RPP, ya que a la Corporación no le compete decidir sobre los derechos que el propietario adquirió en su momento y que tiene sobre el subsuelo, sino, que esta ejerció su potestad como Autoridad Ambiental estableciendo que existen unas áreas alinderadas que no permiten la actividad minera.</p>	<p>fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.</p> <p>Decreto -Ley 2811 de 1974</p> <p><b>Artículo 42°.-</b> Pertenecen a la nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por este Código que se encuentren dentro del territorio Nacional, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares y de las normas especiales sobre baldíos.</p> <p>Ley 1437 DE 2011 CPACA</p> <p><b>Artículo 189.</b> Efectos de las sentencias. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes...Las Sentencias ejecutoriadas serán obligatorias y quedan sometidas a la formalidad del Registro de Acuerdo a la Ley...</p> <p>Ley 1564 De 2012 Código General del Proceso.</p> <p><b>Artículo. 302.</b> —Ejecutoria. Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.</p> <p><b><u>CONSTITUCIÓN POLÍTICA</u></b></p> <p><b>ARTICULO 4o.</b> La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia</p>
<p><u>Violación al debido proceso; al principio de legalidad y no retroactividad en la aplicación normativa.</u></p> <p>La CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA –CAR</p>	<p>“...Con base en la solicitud presentada por parte de la empresa AGRICOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA (radicado No. 1137 de 11 de octubre de 2007), esta Corporación procedió a dar inicio mediante Auto OPAG No. 578 del 07 de octubre de 2008 al trámite</p>	

EXPEDIENTE:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADA:

ASUNTO:

25000234100020200048700

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA

COLINA LIMITADA

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE

CUNDINAMARCA - CAR

RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Argumentos de la parte actora	Acto demandado	Normas que considera vulneradas
<p>violo la regla de fondo de derecho al expedir la Resolución No 1947 de 2017 y la Resolución No 2270 de 2019 con fundamento en la Ley 1540 de 2011, Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993, Resolución 1526 de 2012, Resolución 0138 de 2014, Resolución 2001 de 2016 modificada Resolución 1499 de 2018 violando las normas constitucionales de carácter superior artículos 4º y 29º que consagran las garantías constitucionales del debido proceso, del principio de legalidad y de la vigencia de la ley en el tiempo y su prohibición de aplicación retroactiva reglas procesales afectando el derecho sustancial de propiedad privada contenido en el TITULO MINERO RPP-031, debidamente declarado por sentencia judicial del CONSEJO DE ESTADO de fecha 28 de junio de 1972.</p> <p>... El orden público exige, la existencia del principio de irretroactividad. Y lo tiene que exigir, porque la noción de orden es la armonía de las partes entre sí y de éstas con el todo. Y no puede haber armonía si no existe adecuación jurídica y sentido de oportunidad de la ley en su aplicación en el tiempo. Si la eficacia de una norma fuera de oportunidad es inadecuada, y al serlo se torna en inconveniente; y lo que es contrario al principio de conveniencia regulativa es también contrario, por lógica coherencia, al orden público,</p>	<p>ambiental para el establecimiento del Plan de Manejo Ambiental a nombre de la sociedad AGRICOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA, identificada con NIT. 860007573-0, representada legalmente por el señor CARLOS URIBE PERALTA, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.181.567 de Bogotá D.C, para la exploración de la mina de carbón subterránea amparado en el registro RPP-031, ubicada en el municipio de Guatavita, dejando claro que al ser pedido por el usurario es un trámite rogado.</p> <p>Dicho inicio se efectuó a la luz de lo previsto en el artículo 40 del Decreto 1220 de 2005, modificado por el Decreto 500 de 2006 (Cita la norma) ...</p> <p>En este sentido, la entidad respetó el régimen de transición de la empresa AGRICOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA, para poder continuar con las actividades que venían realizando, pues se trataba de una actividad que si bien no contaba con los permisos de carácter ambiental, también es cierto que la misma se había constituido antes de la Ley 99 de 1993, sin embargo, estas actividades debían contar con los instrumentos de control ambiental y como consecuencia debían presentar un plan de Manejo ambiental, que para el presente caso el día de su presentación ya se encontraba vigente el Decreto 1220 de 2005 modificado por el Decreto 500 de 2006.</p> <p>... Con base en lo anterior, se entiende que el PLAN DE MANEJO AMBIENTAL, tendría un trato en su procedimiento como el</p>	<p>acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.</p> <p><b>ARTICULO 29.</b> El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.</p> <p><b>ARTICULO 243.</b> Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.</p> <p>Jurisprudencia Constitucional</p> <p>Sentencia No. C-619/01 ha expresado lo siguiente: En relación con los efectos de la ley en el tiempo la regla general es la irretroactividad, entendida como el fenómeno según el cual la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia. Sentencia No. C-549/93 ha expresado lo siguiente: . El fundamento es la base sobre la cual se asienta o estriba una realidad, y cuando se pregunta cuál es la base que funda la realidad jurídica del principio de irretroactividad, se observa que es la necesidad de dar estabilidad al ordenamiento jurídico. Porque sin el mencionado principio se presentan confusiones sobre la oportunidad de regulación, de suerte que en muchas ocasiones con una conveniencia presente se</p>

EXPEDIENTE:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADA:

ASUNTO:

25000234100020200048700

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA

COLINA LIMITADA

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE

CUNDINAMARCA - CAR

RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Argumentos de la parte actora	Acto demandado	Normas que considera vulneradas
<p>pues éste riñe con toda falta de armonía.</p> <p>... Así se presenta la violación de la regla de fondo de derecho al expedirse la Resolución No 1947 de 2017 y la Resolución No 2270 de 2019, por la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, al desconocer las normas constitucionales artículos 2º 4º y 29º de la Constitución Política, en que debía fundarse de conformidad con la aplicación retroactiva de las normas Ley 1540 de 2011, Resolución 1526 de 2012, Resolución 0138 de 2014, Resolución 2001 de 2016 y Resolución 1499 de 2018 vulnerando los derechos adquiridos y consolidados del yacimiento de carbón de propiedad privada, RPP -031 de la Sociedad AGRICOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA</p>	<p>de una licencia ambiental, para lo cual debía cumplir con sus requisitos (remisión que se hace al artículo 24) y etapas contempladas en el Decreto 1220 de 2005 modificado por el Decreto 500 de 2006, y lo cual se hizo durante toda la evaluación <u><b>independiente de las determinantes ambientales que se aplicaron.</b></u></p> <p>En este sentido, la Autoridad Ambiental, quiere ser muy clara que la modalidad minera que tiene la empresa AGRICOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA, si bien otorga unos derechos la decisión adoptada <u><b>versa únicamente sobre aspectos ambientales dentro del régimen de transición contemplado en el Decreto 1220 de 2005 modificado por el Decreto 500 de 2006, con un tramite de Plan de Manejo Ambiental, hechos muy distintos a los que pretende el recurrente.</b></u></p>	<p>regulaba una situación pasada, que resultaba exorbitante al sentido de la justicia, por falta de adecuación entre el supuesto de hecho y la consecuencia jurídica.</p>
<p><u>Desviación de poder</u></p> <p>Se presenta violación de la regla de fondo de derecho que en este caso corresponde a la violación de las sentencias judiciales de la Corte Suprema Federal de Cundinamarca del 3 de febrero de 1869 y reiteradas y ratificadas por el Honorable Consejo de Estado Sección Tercera en sentencias de fechas 28 de junio de 1972 y del 30 de octubre de 1992; sentencias que hicieron tránsito a cosa juzgada las cuales declaran el</p>	<p>“... Por otra parte se observa que la apodera expone un escenario de violación por desvió de poder, tratando de exhibir que se omitió el trámite de sustracción ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sin exponer los fundamentos de hecho y derecho, lo cual es totalmente equivoco, porque la Resolución 1947 de 2017, manifestó en sus consideraciones jurídicas, que si bien se encuentra en curso un trámite de sustracción ante el MADS, esto no significa que ya fuera aprobado por dicha entidad, pues se encuentra en etapa de evaluación y del cual <b>NO EXISTE una decisión de fondo</b> donde se</p>	<p>Constitución Política</p> <p><b>ARTICULO 1o.</b> Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.</p> <p><b>ARTICULO 2o.</b> Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la</p>

EXPEDIENTE:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADA:

ASUNTO:

25000234100020200048700  
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA  
COLINA LIMITADA  
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE  
CUNDINAMARCA - CAR  
RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Argumentos de la parte actora	Acto demandado	Normas que considera vulneradas
reconocimiento de la propiedad privada del subsuelo y del yacimiento de carbón, que le garantizan el uso, goce y disfrute de la propiedad privada del área de 206 hectáreas 5616 m2 ubicado en Guatavita, Vereda Tomine de Indios en los predios BELLAVISTA Matricula Inmobiliaria No 50N-7524 y EL CARMELO Matricula Inmobiliaria No 50N- 3236 del título Minero RPP-031, de la Sociedad AGRICOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA., linderos y coordenadas contenidas en la Resolución No 558 de 1983 y en el Título Minero RPP-031, Registrado en la Gerencia de Catastro y Registro Minero de la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA.	acredite que el área fue sustraída de la reserva y por ende ya no cuenta con restricción alguna.	<p>prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.</p> <p><b>ARTICULO 229.</b> Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia.</p> <p><b>ARTICULO 243.</b> Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.</p> <p>Ley 1437 DE 2011 CPACA</p> <p><b>Artículo 189.</b> Efectos de las sentencias. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes...Las Sentencias ejecutoriadas serán obligatorias y quedan sometidas a la formalidad del Registro de Acuerdo a la Ley...</p> <p>Ley 1564 De 2012 Código General del Proceso.</p>



EXPEDIENTE:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADA:

ASUNTO:

25000234100020200048700

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA

COLINA LIMITADA

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE

CUNDINAMARCA - CAR

RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Argumentos de la parte actora	Acto demandado	Normas que considera vulneradas
		<p><b>Artículo. 302.</b> —Ejecutoria. Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.</p> <p>Jurisprudencia Constitucional.</p> <p>Sentencias C- 649- 97, T-427 de 199832, T-554 de 199833, C- 204 de 200134, T746 de 200135, C-491 de 200236 , C-1172 de 200437 y C-189 de 2006 donde en forma reiterada ha reconocido que el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada lo constituye el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular. Así lo sostuvo inicialmente en la citada sentencia T-427 de 199838, al manifestar que: “En ese orden de ideas y reivindicando el concepto de la función social, el legislador le puede imponer al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales, respetando sin embargo, el núcleo del derecho en sí mismo, relativo al nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad”.</p>
<p><u>Falsa Motivación.</u></p> <p>La falsa motivación se presenta cuando la Administración como en el caso que nos ocupa, representada por la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE</p>	<p>“...Es importante resaltar que la falsa motivación se presenta cuando la situación de hecho que sirve de fundamento al acto administrativo se revela inexistente o cuando existiendo unos hechos, estos han sido calificados erradamente desde el</p>	<p><b>ARTICULO 1o.</b> Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las</p>

EXPEDIENTE:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADA:

ASUNTO:

25000234100020200048700

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA

COLINA LIMITADA

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE

CUNDINAMARCA - CAR

RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Argumentos de la parte actora	Acto demandado	Normas que considera vulneradas
<p>CUNDINAMARCA y expedir la Resolución No 1947 de 2017 y la Resolución No 2270 de 2019, omite tener en cuenta hechos que prueban la explotación con más de 80 años, que es un derecho de propiedad adquirido y consolidado antes de la expedición del Decreto -Ley 2811 de 1974 y de la Ley 99 de 1993 y documentos que demostraban la existencia de las providencias judiciales de fechas 1869 Corte Suprema Federal de Cundinamarca ; de 1972 y 1992 del Consejo de Estado de la propiedad privada del subsuelo y del yacimiento de carbón y que se hubieran considerado y evaluado hubieran conducido a una decisión sustancialmente diferente para no violar las normas constitucionales y legales aplicables.</p> <p>... Por lo anterior la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA viola la Constitución Política artículos 4, 29, 58, 83 , 84, 243 Y 332 como la Ley 20 de 1969 y la Ley 685 de 2001, al darle aplicación a una norma inaplicable por violación normas constitucionales probándose la indebida aplicación, observándose la falsa motivación al sustentar en norma no aplicables el AUTO 399 de 2016 y la ratificación mediante la Resolución No 1596 de 2017, como en la aplicación del artículo 210 del Decreto -Ley 2811 de 1974, sustenta igualmente en el artículo 204</p>	<p>punto de vista jurídico, generándose en la primera hipótesis, el error de hecho y en la segunda el error de derecho, como modalidades diferentes de la falsa motivación.</p> <p>En el caso de la Resolución 1947 del 27 de julio de 2017, no puede la recurrente afirmar que se hubiera presentado alguna de las dos situaciones descritas, por cuanto el trámite desde la solicitud hasta su fin, fue dentro del marco de un régimen de transición en aplicación al Decreto 1220 de 2005, modificado por el Decreto 500 de 2006, y los requisitos que estas contemplan; además de ser las normas aplicables al momento de la presentación de la misma”</p>	<p>personas que la integran y en la prevalencia del interés general.</p> <p><b>ARTICULO 2o.</b> Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.</p> <p><b>ARTICULO 58.</b> Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica... Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e</p>

EXPEDIENTE:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADA:

ASUNTO:

25000234100020200048700

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA

COLINA LIMITADA

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE

CUNDINAMARCA - CAR

RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Argumentos de la parte actora	Acto demandado	Normas que considera vulneradas
<p>de la Ley 1540 de 2011, como en la Resolución 1526 de 2012, normas no aplicables para este caso y que soportan legalmente el artículo 12 de la Resolución 0138 de 2014, que se consagra en forma taxativa su aplicabilidad a los contratos de concesión regulados por el artículo 34 de zonas excluidas de la Ley 685 de 2001 C. de M., que en concordancia con el artículo 36 están excluidas de pleno derecho de los contratos de concesión regulados en la Ley 685 de 2001, norma aplicable a los Contratos de Concesión de conformidad con su texto mismo antes transcrito; esta particular condición le permite a la autoridad ambiental tomar decisiones sobre la actividad de recursos no renovables de propiedad del estado, y por eso en su artículo siguiente les da el tiempo prudencial para concluir los contratos sin vulnerar el derecho otorgado por el Estado sobre sus mismos bienes, vulnera la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca la Constitución Política arts. 58°, 84° al pretender sustentarse en el artículo 12 de la Resolución 0138 de 2014 que taxativamente se encuentra referida a contratos de concesión y no a títulos de propiedad privada, como tampoco puede pretender hacer extensiva dicha aplicación de una norma no aplicable por ser el Código de Minas posterior a la existencia de la actividad minera. Del RPP.031 por violación del artículo 84 de la Constitución Política.</p>		<p>indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.</p> <p><b>ARTICULO 243.</b> Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional</p> <p>Decreto -Ley 2811 DE 1974 Artículo 42°.- Pertenecen a la nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por este Código que se encuentren dentro del territorio Nacional, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares y de las normas especiales sobre baldíos.</p> <p>Ley 1437 DE 2011 CPACA</p> <p><b>Artículo 189.</b> Efectos de las sentencias. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes...Las Sentencias ejecutoriadas serán obligatorias y quedan sometidas a la formalidad del Registro de Acuerdo a la Ley...</p> <p>Ley 1564 De 2012 Código General del Proceso.</p> <p><b>Artículo. 302.</b> —Ejecutoria. Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.</p>

EXPEDIENTE:

MEDIO DE CONTROL:

DEMANDANTE:

DEMANDADA:

ASUNTO:

25000234100020200048700  
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA  
COLINA LIMITADA  
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE  
CUNDINAMARCA - CAR  
RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Argumentos de la parte actora	Acto demandado	Normas que considera vulneradas

La medida cautelar objeto de análisis fue sustentada en cinco argumentos, a saber: (i) Violación de sentencias judiciales ejecutoriadas, (ii) Violación directa a la Constitución Política de Colombia, (iii) Violación del derecho al debido procesos y los principios de legalidad y no retroactividad, (iv) Desviación de poder y (v) Falsa Motivación.

El H. Consejo de Estado<sup>1</sup> ha reconocido que uno de los requisitos para decretar las medidas cautelares, es que se encuentren debidamente motivadas y justificadas:

“El decreto de alguna o varias de estas medidas cautelares no implica prejuzgamiento; para su decreto es suficiente que la demanda esté razonablemente fundada en derecho y que el demandante haya demostrado, así sea sumariamente, la titularidad del derecho o los derechos invocados.

Ahora bien, el artículo 231 del CPACA establece los requisitos para decretar las medidas cautelares.

En primer lugar, en cuanto a la suspensión provisional de los actos administrativos indica que la medida debe ser solicitada en la demanda, o en escrito separado, en cualquier tiempo. Agrega que solo puede solicitarse en procesos que se adelanten contra actos administrativos definitivos, pues se trata de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho o de simple nulidad. Asimismo, señala que la causal debe ser la de violación de las normas invocadas y que la procedencia de la medida surja de la confrontación del acto acusado con dichas normas. Finalmente, cuando se trate de pretensiones de restablecimiento del derecho, se debe demostrar, sumariamente al menos, la existencia del daño<sup>2</sup>.

En segundo lugar, en lo que tiene que ver con el decreto de las demás medidas cautelares se requiere que exista la apariencia de buen derecho, esto es, que las pretensiones del proceso aparezcan debidamente fundadas; que el demandante haya demostrado, así sea sumariamente, la titularidad del derecho o derechos invocados, que se efectúe un juicio de ponderación de intereses que permita determinar si resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla y, que exista peligro para la efectividad de la

<sup>1</sup> Proceso No. 11001-0324-000-2013-00534-00(20946). Auto de 21 de mayo de 2014.

<sup>2</sup> Arboleda Perdomo, Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Bogotá. Legis. 2ª Edición.

EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

**sentencia, esto es que se produzca un perjuicio irremediable o que los efectos de la sentencia serían nugatorios**<sup>3</sup>.

En cuanto al trámite que debe seguirse para el decreto de las medidas cautelares, el artículo 233 del CPACA establece que antes de decidir sobre la petición de tales medidas, debe darse traslado de la solicitud a la parte demandada, con el fin de que ponga de presente al juez los derechos o intereses que resultarían afectados con la medida cautelar solicitada, y que además reflexione sobre la viabilidad de oponerse a las pretensiones del proceso.” (Subrayado y negrillas fuera del texto)

En el caso sometido a examen se tiene que el recurrente no cumplió con uno de los requisitos allí establecidos, cual fue señalar los argumentos de hecho y de derecho que se debían analizar para concluir que efectivamente era más gravoso continuar con los efectos de los actos administrativos demandados, y no esperar al momento de proferir sentencia para lograr un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de las Resoluciones acusadas, y tampoco se demostró que exista peligro para la efectividad de la sentencia o que los efectos de la misma sean nugatorios, en dado caso de no acceder a la medida.

Este Despacho insiste en que la solicitud de medida cautelar debe sustentarse de manera independiente, pues su finalidad es demostrar la necesidad y urgencia de adoptar una medida de suspensión anticipada a la sentencia que conjure el perjuicio que presuntamente se le está causando a la empresa demandante.

El Despacho advierte que no existen pruebas aportadas con la solicitud de la medida cautelar que den cuenta de la flagrante violación requerida, pues, es claro que para dilucidar el fondo del asunto se requiere hacer un análisis más profundo, un estudio detenido del acto administrativo que se demanda, los antecedentes administrativos que dieron origen a éstos, las disposiciones que se aducen como trasgredidas en el concepto de la violación contenido en la demanda, los argumentos de defensa que invoque la entidad demandada, y demás que se aducen, para así determinar si efectivamente la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR expidió un

---

<sup>3</sup> Ibid.

EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

acto administrativo con falta de competencia y vulneró el debido proceso al no incorporar pruebas por fuera de los términos procesales determinados para esa etapa, aspecto que no puede desarrollarse al resolver la solicitud de medida cautelar.

El Decreto 1220 de 2005, “*por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.*”, prescribe:

“(…)

**ARTÍCULO 3º. CONCEPTO Y ALCANCE DE LA LICENCIA AMBIENTAL.** La licencia ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada.

La licencia ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad.

La licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad. Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una licencia ambiental.

(…)

**Artículo 5º. La licencia ambiental frente a otras licencias.** La obtención de la licencia ambiental es condición previa para el ejercicio de los derechos que surjan de los permisos, autorizaciones, concesiones y licencias que expidan otras autoridades diferentes a las ambientales.

(…)

**Artículo 9º. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales.** Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.

1. En el sector minero

La explotación minera de:

**a) Carbón: Cuando la explotación proyectada sea menor a 800.000 toneladas/año;**

EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

b) Materiales de construcción: Cuando la explotación proyectada de mineral sea menor a 600.000 toneladas/año;

c) Metales y piedras preciosas: Cuando la explotación proyectada de material removido sea menor a 2.000.000 de toneladas/año;

d) Otros minerales: Cuando la explotación de mineral proyectada sea menor a 1.000.000 de toneladas/año..

**Artículo 24. Del Formato Único Nacional de Solicitud de Licencia Ambiental.** El Formato Único Nacional de Solicitud de Licencia Ambiental a que se refiere el artículo 22, contendrá los datos del solicitante, la relación de los recursos naturales renovables que requiere utilizar para el desarrollo del proyecto, la manifestación de afectación o no al Sistema de Parques Nacionales Naturales, sus zonas de amortiguación, cuando estas estén definidas, o a otras áreas de manejo especial. Adicionalmente deberá anexar la siguiente documentación:

- a) Plano de localización del proyecto, obra o actividad, en base cartográfico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC;
- b) Poder debidamente otorgado cuando se actúe por medio de apoderado.
- c) Certificado de existencia y representación legal para el caso de persona jurídica;
- d) Descripción explicativa del proyecto, obra o actividad, que incluya por lo menos su localización, dimensión y costo estimado de inversión y operación;
- e) Descripción de las características ambientales generales del área de localización del proyecto, obra o actividad;
- f) Información sobre la presencia de comunidades localizadas en el área de influencia directa del proyecto, obra o actividad propuesta;
- g) Certificado del Ministerio del Interior y de Justicia sobre comunidades indígenas y/o negras tradicionales;**
- h) Autoliquidación y dos (2) copias de la constancia de pago por los servicios de evaluación de la licencia ambiental, para las solicitudes radicadas ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial;
- i) El estudio de impacto ambiental en original y medio magnético.

(...)

**Artículo 40. Régimen de transición.** Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 500 de 2006. Los proyectos a los que se refieren los artículos 8° y 9° del presente decreto, que **hayan iniciado actividades con anterioridad a la expedición de la Ley 99 de 1993 y no cuenten con autorización ambiental para su operación** podrán continuar, para lo cual deberán presentar ante la autoridad ambiental competente un Plan de Manejo Ambiental. De igual forma, aquellos que se encuentren inactivos y pretendan reanudar actividades, deberán presentar un Plan de Manejo Ambiental para su evaluación y establecimiento. Los interesados deberán presentar el Plan de Manejo Ambiental a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes a la publicación del presente decreto.

(...)." (Negritas y subrayado fuera de texto).

EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Tal como se advierte de la normativa en cita, le corresponde a la sociedad AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSIONES LA COLINA LTDA presentar el Plan de Manejo Ambiental dentro de los plazos señalados y atendiendo a los requisitos exigidos por la normatividad vigente, si la misma desea continuar con las actividades de explotación que venía realizando.

En este caso sometido, no es posible, en esta etapa preliminar del proceso, suspender los actos acusados, máxime cuando el proceso Administrativo Ambiental, dada su complejidad, requiere de un mayor análisis fáctico, jurídico y probatorio el cual solo es posible surtir con audiencia de todas las partes y una vez evacuadas las etapas procesales.

Al respecto, el Despacho evidencia que el debate propuesto es meramente legal y requiere confrontación con los elementos fácticos, jurídicos y probatorios que se alleguen al expediente, y sea resuelto en la sentencia. Esto pues la misma parte actora señala que se expidieron con desviación de poder, falsa motivación y desatendiendo los principios constitucionales y legales; será la Sala de decisión entonces, quien contemplará la totalidad de los elementos que se aporten al proceso y será la sentencia en donde se decidirá si los actos administrativos se expidieron con estos yerros, o si por el contrario, dichos argumentos que sustentaron la negativa de aprobación del Plan de Manejo Ambiental están conformes con el ordenamiento jurídico.

Siendo ello así, la valoración de los cargos de la demanda constituye etapa procesal exclusiva de la sentencia, y encontrándose entonces que, de la sola confrontación de las normas con la decisión demandada, el despacho no encuentra acreditada la abierta contradicción, que permita declarar la suspensión provisional.

Si bien el actor alega la existencia de un perjuicio irremediable que se le está causando, consistente en la imposición del pago de una suma de dinero que según este no se encuentra obligado a pagar; dicho perjuicio no constituye un elemento suficiente para



EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

acceder a la medida cautelar, dado que conforme al artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 se requiere, en primer lugar, encontrar probada la violación de las disposiciones invocadas, cuestión que no se observa en el presente caso, de acuerdo con el estado actual del proceso.

c. El tercer elemento a comprobar, es la existencia de los perjuicios

Al respecto, sobre los perjuicios económicos causados al demandante, los argumentos que se expusieron en la solicitud de la medida no conllevan al Despacho a evidenciar un perjuicio irremediable, pues, las indemnizaciones o pagos que se solicitan en atención a la orden de cierre del yacimiento de carbón ubicado en la propiedad privada con registro RPP -031 y las utilidades del mismo, serán tema de estudio por parte de la Sala de decisión una vez se haya tomado la decisión acerca de la legalidad de los actos administrativos demandados, pues el restablecimiento del derecho es una cuestión consecencial a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados.

Conforme a lo anterior, no se encuentran cumplidos y acreditados todos los requisitos y criterios que se deben cumplir y seguir para la adopción de una medida cautelar. En consecuencia, no habrá lugar decretar la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos proferidos por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR.

Así las cosas, resulta evidente que en el presente caso no se reúnen los requisitos exigidos por el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 para decretar la suspensión provisional de los actos demandados, y por ende, se negará tal solicitud.

Por demás, tal como se indica en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, la presente decisión no constituye prejuzgamiento.

En mérito de lo expuesto, El Despacho,

EXPEDIENTE:	25000234100020200048700
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	AGRÍCOLA FORESTAL Y DE INVERSOINES LA COLINA LIMITADA
DEMANDADA:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

### **RESUELVE:**

**PRIMERO:**        **DENIÉGASE** la solicitud de suspensión provisional de la Resolución 1947 del 27 de julio de 2017 y de la Resolución 2270 de 23 de julio de 2019, proferidas por la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINARCA – CAR, en el marco del Expediente 32261, por las razones expresadas en la presente providencia.

La presente decisión no constituye prejuzgamiento.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN A

Bogotá D.C., veinte (20) de octubre dos mil veintidós (2022)

**PROCESO N°:** 25000234100020190078300  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ, JOSÉ ALFREDO JARAMILLO MATIZ Y MARÍA MARLENE RAMÍREZ ESCOBAR  
**DEMANDADO:** OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ- ZONA NORTE Y SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO  
**ASUNTO:** ACEPTA RETIRO DE DEMANDA

**1. ANTECEDENTES**

Los señores JOSÉ ALFREDO JARAMILLO MATÍZ, MARÍA MARLENE RAMÍREZ ESCOBAR y CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ, quién actúa en nombre propio interpusieron demanda de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de que se declarara la nulidad de la Resolución No. 427 de 24 de octubre de 2017 *“Por la cual se decide una actuación administrativa tendiente a establecer la real situación jurídica del folio de matrícula inmobiliaria 50N-20334163, 50N-20746639 y otros. EXP165 de 2015”* y 3449 de 14 de marzo de 2019 *“Por la cual se resuelve un recurso de apelación” expedidas por la Superintendencia de Notariado y Registro*.

2° Con auto de cuatro 4 de noviembre de 2020 se inadmitió la demanda, conceciéndole a la parte actora un plazo de diez 10 días para que subsanara los defectos señalados.

3° Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez presentó escrito de subsanación de la demanda.

4° Mediante auto de 25 de febrero de 2021 se rechazó la demanda.

5° Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación en contra de la decisión anterior. El recurso de reposición fue declarado improcedente, concediéndose el de apelación mediante auto de 9 de julio de 2021.

PROCESO N°:	25000234100020190078300
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ, JOSÉ ALFREDO JARAMILLO MATIZ Y MARÍA MARLENE RAMÍREZ ESCOBAR
DEMANDADO:	OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ- ZONA NORTE Y SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
ASUNTO:	ACEPTA RETIRO DE DEMANDA

6° El Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera mediante auto de 10 de diciembre de 2021 dispuso revocar la decisión de rechazo de la demanda de 25 de febrero, y ordenó proveer sobre su admisión.

6° Mediante auto de 10 de junio de 2022 se dispuso obedecer y cumplir lo dispuesto por el Superior, y se admitió la demanda.

7° Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez mediante escrito de 10 de junio de 2021 formuló recusación en contra del Suscrito Magistrado Ponente con fundamento en las causales 1,2 y 12 del artículo 141 del C.G.P, en concordancia con el artículo 130 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, y el numeral 4 del artículo 56 de la Ley 906 de 2004.

8° Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez presentó recurso de reposición en subsidio apelación en contra del auto admisorio de la demanda de 10 de junio de 2022.

9° La recusación fue negada mediante auto de 4 de agosto de 2022.

10° Mediante auto de 26 de agosto de 2022 se resolvió el recurso de reposición que planteó Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez respecto al auto de 10 de junio de 2022 en el que se dispuso obedecer y cumplir lo dispuesto por el superior, admitir la demanda y ordenar el cumplimiento de algunas cargas.

11° Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación en contra del auto que resolvió el recurso de reposición de 26 de agosto de 2022.

Enuncia que la providencia recurrida es completa e ilegal ya que vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, por lo que solicita sea aclarada, complementada, modificada y revocada, en los siguientes términos:

RAZONES:

PROCESO N°: 25000234100020190078300  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ, JOSÉ ALFREDO JARAMILLO MATIZ Y MARÍA MARLENE RAMÍREZ ESCOBAR  
DEMANDADO: OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ- ZONA NORTE Y SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO  
ASUNTO: ACEPTA RETIRO DE DEMANDA

I.- SE SOLICITA ACLARACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN DEL NUMERAL SEXTO (6o.) DEL CAPITULO DE REFERENCIA TITULADO ANTECEDENTES DEL AUTO IMPUGNADO.

En el numeral sexto (6o) de los antecedentes del auto impugnado el despacho se abstuvo de indicar las expresas y diamantinas razones que tuvo el Honorable Consejo de estado para ordenar al magistrado Solarte Maya revocar el auto ilegal que sin fundamento alguno rechazó IN LIMINE la demanda.

Se pide que el auto impugnado, aclare y detalle, como lo hizo con los demás antecedentes, las razones expuestas por el superior Consejo de estado, para revocar la providencia ilegal de inadmisión del inferior, abiertamente violatoria del debido proceso, de la superada INADMISIÓN IN LIMINE, que al texto informan:

(...)

II.- SE SOLICITA ACLARACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN DEL NUMERAL QUINTO (5o.) DE LA PARTE RESOLUTIVA DEL AUTO IMPUGNADO.

Se pide que se aclare en este numeral que son (2) dos las partes demandadas, una, la Oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá - Zona Norte, y otra, la Superintendencia de notariado y registro, porque se utiliza errática e intencionalmente el singular, para llevar por el camino errático la demanda, y para intentar desconocer que la demanda, y el auto dictado por el Consejo de estado, hacen referencia a (2) dos partes demandadas, siendo que no es una la demandada sino dos (2), así:

“ ... QUINTO.- TÉNGASE como parte demandada a la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ- ZONA NORTE Y SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO y a las personas naturales o jurídicas, que conforme a los actos administrativos demandados y las matrículas inmobiliarias madres e hijas de éstas, tengan registrados derechos reales o servidumbres y que como tal, tienen la condición de litis consortes necesarios., conforme a la Resolución No. 427 de 24 de octubre de 2017 “Por la cual se decide una actuación administrativa tendiente a establecer la real situación jurídica del folio de matrícula inmobiliaria 50N-20334163, 50N- 20746639 y otros. EXP165 de 2015” y 3449 de 14 de marzo de 2019 “Por la cual se resuelve un recurso de apelación” expedidas por la Superintendencia de Notariado y Registro”, y los folios de matrícula inmobiliaria que se afectarían con la decisión sobre los inmuebles a los que se refiere la parte demandante.

Pido que se agregue, ... Y A LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.

III.- SE SOLICITA ACLARACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN DEL NUMERAL QUINTO (5o.) DE LA PARTE RESOLUTIVA DEL AUTO IMPUGNADO.

Se pide que en el texto de este numeral se aclare, PUNTUALMENTE, que la demanda tiene que ver no solamente con ANOTACIONES MINERAS ILÍCITAS OCULTADAS MANIPULADAS Y ALTERADAS CON EL FIN DE QUE NO FUERAN CONOCIDAS POR LOS PROPIETARIOS DE LOS INMUEBLES AFECTADOS EN SUS FOLIOS DE MATRÍCULA INMOBILIARIA, de derechos reales de servidumbres mineras de OCUPACION MINERA DE TERRENOS, DE CERRAMIENTO MINERO, DE TRÁNSITO MINERO, DE VIAS Y CARRETERAS MINERAS, Y DE ACUEDUCTOS MINEROS, prohibidas, excluidas, e incompatibles, con las áreas de reservas forestales nacionales, con las áreas de interés ecológico nacional, y de importancia estratégica, en los folios de matrícula inmobiliaria 50N- 1180581, 50N-20334163 y 50N-20746639, y todos sus folios segregados, SINO, TAMBIÉN, con las ANOTACIONES MINERAS ILÍCITAS, prohibidas, excluidas, e incompatibles, con las áreas de reservas forestales nacionales, con las áreas de interés ecológico nacional, y de importancia

PROCESO N°:	25000234100020190078300
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ, JOSÉ ALFREDO JARAMILLO MATIZ Y MARÍA MARLENE RAMÍREZ ESCOBAR
DEMANDADO:	OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ- ZONA NORTE Y SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
ASUNTO:	ACEPTA RETIRO DE DEMANDA

estratégica, en los mismos folios de matrícula inmobiliaria 50N-1180581, 50N-20334163 y 50N-20746639, y todos sus folios segregados, referentes a las licencias mineras de exploración de arena y materiales de construcción números 16569 y 16715, y contratos mineros para la explotación minera de arena y materiales de construcción, números 16569, 16715, y 15148 del año de 1993 del Ministerio de Minas y Energía.

IV.- SE SOLICITA ACLARACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN DEL NUMERAL SEXTO (6o.) DE LA PARTE RESOLUTIVA DEL AUTO IMPUGNADO.

Haciendo el mismo esfuerzo inocultable para tergiversar la demanda y sus pretensiones, y para tergiversar el auto dictado por el Consejo de estado, y mostrando el mismo ánimo parcializado que se demostró en la inadmisión de la demanda de este proceso, al igual que en otros similares sobre el mismo tema de reservas forestales nacionales y de áreas de interés ecológico nacional, y de áreas de importancia estratégica de acuíferos de la Cuenca alta del rio Bogotá, protegidos por sendas sentencias de los años 2009, 2013 y 2014 del Consejo de estado, órgano máximo de lo contencioso administrativo, el despacho intenta desconocer, también agravando los derechos de los demandantes, que son dos (2) las partes demandadas.

Se pide que se aclare en este numeral que deben ser notificados dos (2) personas, una, la registradora de la Oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá / Zona Norte de nombre AURA ROCIO ESPINOSA SANABRIA, que no el "DIRECTOR", y por otra parte, el Superintendente de notariado y registro, de nombre ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO, porque se utiliza errática e intencionalmente el singular, para llevar por el camino errático la demanda, y para intentar desconocer que la demanda hace referencia a (2) dos partes demandadas, siendo que no es una la demandada sino dos (2), así:

" ... SEXTO.- NOTIFÍQUESE personalmente este auto admisorio al Director de la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ- ZONA NORTE Y SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO y/o al funcionario en quien se haya delegado dicha función; de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 y a los litis consortes necesarios. ..."

Pido que se agregue, ... Y A LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.

V- SE SOLICITA ACLARACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN DEL NUMERAL OCTAVO (8o.) DE LA PARTE RESOLUTIVA DEL AUTO IMPUGNADO.

1o.- Se pide que se agregue al numeral octavo (8o.) del auto impugnado los números de identificación de los folios de matrícula inmobiliaria ,que no son otros que los números 50N-50N-1180581, 50N-20334163 y 50N-20746639, y todos sus folios segregados.

2o.- Igualmente, se pide que se elimine o revoque la expresión "... SEAN POSEEDORES ..." del texto de la parte última de este numeral quinto (5o.) del auto impugnado, porque es falso, falso, de toda, y absoluta falsedad, que la Constitución y/o, la ley minera. y/o la ley ambiental, permitan la posesión, y/o la existencia de poseedores, en las áreas de reservas forestales, tales como las áreas de reservas forestales " BOSQUE ORIENTAL DE BOGOTÁ" y/o "CUENCA ALTA DEL RIO BOGOTÁ", en las cuales están, en su totalidad, los predios de los folios de matrícula inmobiliaria atrás nombrados 50N-50N-1180581, 50N-20334163 y 50N-20746639, y todos sus folios segregados.

El auto impugnado inaplica, deliberadamente, los artículos 63 y 72 de la Constitución Política, que ordenan, que cuando lo determine la ley, determinados bienes serán IMPRESCRIPTIBLES.

Y es que en efecto, por la ley procesal colombiana desde el año 1970 las reservas forestales, BIENES DE USO PÚBLICO, SON

PROCESO N°:	25000234100020190078300
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ, JOSÉ ALFREDO JARAMILLO MATIZ Y MARÍA MARLENE RAMÍREZ ESCOBAR
DEMANDADO:	OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ- ZONA NORTE Y SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
ASUNTO:	ACEPTA RETIRO DE DEMANDA

IMPREScriptIBLES, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de estado, aplicando el numeral 4o. del artículo 407 del Código de procedimiento civil, y el numeral 4o. del artículo 375 del Código General del Proceso, en plena concordancia con el artículo 17 de la ley 1183 de 2008, corregida por el Decreto 1604 de 2017.

Su auto aquí impugnado, Señor magistrado Solarte Maya, es del todo ilegal, y coincide en un todo, con sus determinaciones ilegales consignadas en la sentencia de acción popular por urbanización ilegal de esas áreas protegidas, con radicación No. 25000234100020170107000, en la que de manera del todo incongruente, por su despacho se trastocaron las pretensiones de la reforma de la demanda, para pretender que el firmante lo que busca al defender esos derechos colectivos, es el reconocimiento de un derecho privado legítimo, que la misma ley y las evidencias le reconocen en esas áreas protegidas, en las que de manera expresa la ley prohíbe la POSESIÓN que ahora, como esta instancia fuera el Constituyente y el legislador, se pretende que en esas áreas IMPREScriptIBLES existe posesión.

La norma legal del artículo 17 de la ley 1183 de 2008, del todo concordante con los artículos 63 y 72 de la Constitución Política. vigente desde el día 14 de enero del año 2008, expresamente establece, en contra de lo afirmado en el numeral octavo (8o.) del auto aquí impugnado:

Dicho numeral impugnado se expresa errática y confusamente sobre los hechos del proceso, y sobre las obligaciones de los demandantes, así:

OCTAVO.- TÉNGASE como terceros con interés directo en las resultas del proceso, a todas aquellas personas naturales o jurídicas que, conforme al acto administrativo demandado: Resolución No. 427 de 24 de octubre de 2017 “Por la cual se decide una actuación administrativa tendiente a establecer la real situación jurídica del folio de matrícula inmobiliaria 50N-20334163, 50N-20746639 y otros. EXP165 de 2015” y 3449 de 14 de marzo de 2019 “Por la cual se resuelve un recurso de apelación” expedidas por la Superintendencia de Notariado y Registro”, y los folios de matrícula inmobiliaria que se afectarían con la decisión sobre los inmuebles a los que se refiere la parte demandante, ejerzan servidumbres, o sean poseedores o tenedores.

VI.- SE SOLICITA ACLARACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN DEL NUMERAL NOVENO (9o.) DE LA PARTE RESOLUTIVA DEL AUTO IMPUGNADO.

Se pide que se excluya de este numeral resolutivo la frase “... quien conforme a la Escritura Pública 752 de 12 de octubre del 2000 ... ” que nada tiene que ver con el presente proceso.

Se pide que se corrija la redacción de este numeral resolutivo, que lo hace confuso e inaplicable, en cuanto a las frases: “... tengas registrados derechos reales, servidumbres, o sean poseedores o tenedores ...” y “... deberá individualizar para personas naturales, ...”

Dicho numeral impugnado se expresa errática y confusamente sobre los hechos del proceso, y sobre las obligaciones de los demandantes, así:

NOVENO.- TÉNGASE como tercero con interés directo en las resultas del proceso, a la señora Alba Tulia Peñarete Murcia, quien conforme a la Escritura Pública 752 de 12 de octubre del 2000 , conforme al acto administrativo demandado: Resolución No. 427 de 24 de octubre de 2017 “Por la cual se decide una actuación administrativa tendiente a establecer la real situación jurídica del folio de matrícula inmobiliaria 50N-20334163, 50N-20746639 y otros. EXP165 de 2015” y 3449 de 14 de marzo de 2019 “Por la cual se resuelve un recurso de apelación” expedidas por la Superintendencia de Notariado y Registro”, y los folios de matrícula inmobiliaria que se afectarían con la decisión sobre los inmuebles a los que se refiere la parte demandante, tengan registrados derechos reales, servidumbres, o sean

PROCESO N°:	25000234100020190078300
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ, JOSÉ ALFREDO JARAMILLO MATIZ Y MARÍA MARLENE RAMÍREZ ESCOBAR
DEMANDADO:	OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ- ZONA NORTE Y SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
ASUNTO:	ACEPTA RETIRO DE DEMANDA

poseedores o tenedores, para lo cual, la parte demandante dentro de los diez (10) días siguientes a la presente providencia, deberá individualizar para personas naturales, por sus nombres y apellidos, dirección y correo electrónico para notificación; y, tratándose de personas jurídicas, deberá aportar las certificaciones de existencia y representación legal, acompañadas del correo electrónico correspondiente. La Secretaría, una vez suministrada la información requerida, deberá realizar las notificaciones correspondientes y correrá traslado en la misma forma y con los mismos derechos que para la parte demandada.

**VII - SE SOLICITA ACLARACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN DEL NUMERAL DÉCIMO (10o.) DE LA PARTE RESOLUTIVA DEL AUTO IMPUGNADO.**

Se pide que se indique, especifica y puntualmente, por el despacho, cuales son los nombres de las personas naturales y jurídicas que el despacho considera como litisconsortes necesarios en el presente proceso, y cuales las personas con interés directo, respecto de las cuales los demandantes deben allegar la información y los documentos solicitados.

Se pide al despacho aclare el auto impugnado, en el sentido de que especifique, puntualmente, cuales son los archivos de pruebas que en su concepto son ilegibles para que la parte demandante pueda cumplir con la orden procesal allí expresada.

Dicho numeral impugnado se expresa indeterminadamente sobre las obligaciones de los demandantes, así:

“ ... DÉCIMO.- CONMINASE al apoderado de la parte demandante para que en el término de diez (10) días siguientes, allegue a la Secretaría, la siguiente información:

1o. Individualizar a las personas que tienen la condición de litis consorcio necesario, para lo cual, deberá informar: para personas naturales, sus nombres y apellidos, dirección y correo electrónico para notificación; y, tratándose de personas jurídicas, deberá aportar las certificaciones de existencia y representación legal, acompañadas del correo electrónico correspondiente. La Secretaría, una vez suministrada la información requerida, deberá realizar las notificaciones correspondientes y correrá traslado en la misma forma y con los mismos derechos que para la parte demandada.

2o. Individualizar a las personas que tienen la condición de terceros con interés directo en las resultas del proceso, para lo cual, deberá informar: para personas naturales, sus nombres y apellidos, dirección y correo electrónico para notificación; y, tratándose de personas jurídicas, deberá aportar las certificaciones de existencia y representación legal, acompañadas del correo electrónico correspondiente. La Secretaría, una vez suministrada la información requerida, deberá realizar las notificaciones correspondientes y correrá traslado en la misma forma y con los mismos derechos que para la parte demandada.

3o. Complete la información contenida en el CD ANEXO DE PRUEBAS en el cual aparecen archivos ilegibles (SIC) y no aparece copia de los actos administrativos demandados para efectos del traslado de la demanda. ... ”

**VIII - SE SOLICITA ACLARACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN DEL NUMERAL DÉCIMO (10o.) DE LA PARTE RESOLUTIVA DEL AUTO IMPUGNADO.**

Se pide que se aclare en este numeral que son (2) dos las partes demandadas, una, la Oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá - Zona Norte, y otra, la Superintendencia de notariado y registro, porque se utiliza errática e intencionalmente el singular, para llevar por el camino errático la demanda, y para intentar desconocer que la demanda, y el auto dictado por el Consejo de estado, hacen referencia a (2) dos partes demandadas, siendo que no es una la demandada sino dos (2).



PROCESO N°: 25000234100020190078300  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ, JOSÉ ALFREDO JARAMILLO MATIZ Y MARÍA MARLENE RAMÍREZ ESCOBAR  
DEMANDADO: OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ- ZONA NORTE Y SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO  
ASUNTO: ACEPTA RETIRO DE DEMANDA

Pido que se agregue, ... Y A LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.

Dicho numeral impugnado se expresa erráticamente de manera equivocada y singular, así:

“... DÉCIMO TERCERO.- OFÍCIASE a la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ- ZONA NORTE Y SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO para que remitan con destino al expediente de la referencia, los antecedentes administrativos que dieron origen a los actos administrativos acusados. ... “

PRUEBAS:

Se tengan como pruebas de este recurso los documentos que acompañan este recurso.

12° Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez mediante memorial de 7 de septiembre de 2022 allegó la consignación del pago de gastos del proceso.

13° Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez mediante memorial que radicó por correo electrónico de 11 de septiembre de 2022 denominado “*Solicitud de incorporación al proceso y a su expediente de las pruebas allegadas al despacho con el recurso de reposición contra el auto de fecha 26 de agosto del año en curso 2022 dictado en el proceso de la referencia*”, solicitó:

Magistrado Solarte Maya:

Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, procurador judicial, obrando en nombre y representación de los señores José Alfredo Jaramillo Matiz María Marlene Ramírez Escobar, y en nombre propio, solicito que se incorporen al proceso y a su expediente las pruebas allegadas al despacho, adjuntas a los correos electrónicos enviados al correo electrónico del despacho por el firmante, el día 7 de septiembre a las 16:59 horas y 17:04 horas del día 7 de septiembre del año 2022.

Dichos documentos hacen referencia al comportamiento abiertamente ilegal, desarrollado por el despacho inferior, que obligó al Consejo de estado / Sección Primera, a devolver el expediente al inferior, para que el inferior, PREVIAMENTE, resuelva los recursos y solicitudes pendientes, de manera que el superior pueda pronunciarse sobre el recurso de apelación, presentado en tiempo contra la sentencia manifiestamente, ilegal, parcializada, contraevidente, e incongruente, Suscrita por el Magistrado Solarte Maya, en la que se niega arbitrariamente, la protección a los derechos colectivos de los colombianos, asaltados por reconocidas organizaciones criminales, ya Condenadas por Juzgados del circuito de conocimiento de Bogotá, y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá - Sala Penal, por graves delitos ambientales; asaltos que se dieron y se dan, con actividades ilícitas de urbanizaciones ilegales - actualmente perseguidas por la justicia penal Fiscalía tercera del eje ambiental y Juzgado 13 penal del circuito con funciones de conocimiento de Bogotá - con invasión permanente de áreas protegidas, para el enriquecimiento ilícito de esas organizaciones criminales y la estafa de gentes menesterosas y desplazadas, levantadas contra la destinación y el uso legal de áreas de uso público, prohibidas imprescriptibles, para actividades de urbanización, de minería, y de posesión; Constitucional y legalmente declaradas de especial importancia ecológica de reservas forestales nacionales, áreas de interés

PROCESO N°:	25000234100020190078300
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ, JOSÉ ALFREDO JARAMILLO MATIZ Y MARÍA MARLENE RAMÍREZ ESCOBAR
DEMANDADO:	OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ- ZONA NORTE Y SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
ASUNTO:	ACEPTA RETIRO DE DEMANDA

ecológico nacional, y de acuíferos de la Cuenca alta del río Bogotá, de especial importancia estratégica; bienes ambientales todos, amparados por la Constitución Política de 1991, por las leyes ambientales y mineras, y por numerosas sentencias del Consejo de estado, máximo órgano de lo contencioso administrativo.

Con la solicitud de incorporación de pruebas allegó el auto proferido por el Consejo de Estado de 5 de septiembre de 2022 en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos del radicado 25-000-23-41-000-2017-01070-01 en el que resolvió:

(...)

Al momento de estudiar la procedencia o improcedencia de la admisión de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia de 3 de marzo de 2022, proferida por la Subsección "A" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el Despacho advierte que por parte del a quo se encuentran pendientes de resolver los recursos de reposición interpuestos por el demandante en contra: i) del auto de 6 de mayo de 2022, por medio de impuso una «[...] multa de diez millones de pesos por inexistente temeridad y mala fe [...]», y ii) del auto de 12 de mayo de la misma anualidad, a través del cual se concedió el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de primera instancia.

Adicionalmente, debe ponerse de presente que el actor popular presenta incidente de nulidad en contra de todo lo actuado a partir del auto de 12 de mayo de 2022- providencia que concedió el citado recurso de apelación-, solicitud que tiene como sustento la falta de resolución del recurso de reposición interpuesto en contra de dicha providencia.

Por lo anterior, habrá de devolverse el expediente al magistrado a cargo de la sustanciación del proceso en primera instancia, para lo de su competencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,

RESUELVE

PRIMERO: DEVOLVER el expediente al magistrado sustanciador del proceso en primera instancia, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Por la Secretaría General, remitir el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

De igual modo, aportó un pantallazo de dos correos electrónicos de 7 de septiembre de 2022, según se ve a folios 243 vuelto y 244 del cuaderno principal del expediente con el asunto *“Recurso de reposición contra el auto de fecha 26 de agosto del año en curso 2022 dictado en el proceso de la referencia”* y en los que se ven como archivos adjuntos los documentos en PDF descritos como *“JARAMILLO PRUEBA VS REGISTRO REPOSICIÓN AUTO DE 26 DE AGOSTO DE 2022 05 09 2022.pdf”*, *“Auto c de e comportamiento ilegal solarte maya 07 09 2022”*, *“REF SOLARTE MAYA ANEXO AUTO 314\_25000234100020170107001AUTOQUEORDENA20220906081258\_TLLitsprocesoAdj133070603291063352.pdf”*.

PROCESO N°: 25000234100020190078300  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ, JOSÉ ALFREDO JARAMILLO MATIZ Y MARÍA MARLENE RAMÍREZ ESCOBAR  
DEMANDADO: OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ- ZONA NORTE Y SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO  
ASUNTO: ACEPTA RETIRO DE DEMANDA

13° El proceso ingresó al Despacho el 13 de septiembre de 2022.

14° Encontrándose el proceso al Despacho para resolver lo pertinente Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez mediante escrito que envió por correo electrónico el 17 de octubre de 2022 solicitó:

Magistrado Solarte Maya:

Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, identificado con la Cédula de ciudadanía número 19.311.842 y portador de la Tarjeta profesional No.40.155 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en nombre y representación de José Alfredo Jaramillo Matiz y María Marlene Ramírez Escobar, y en nombre propio, con fundamento en el artículo 92 del Código General del Proceso, RETIRO LA DEMANDA instaurada en el proceso de la referencia con radicación No.25000234100020190078300 y consiguientemente se desiste del recurso de reposición que se presentó y no ha sido resuelto a la fecha por su despacho.

Atentamente,

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Normativa aplicable al trámite de retiro de demanda

El artículo 306 del CPACA enuncia:

**ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Según lo regulado en el artículo 306 del CPACA a los aspectos no regulados en ese Código, les será aplicable el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso.

Respecto al retiro de la demanda el artículo 174 de la ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 36 de la Ley 2080 de 2021 establece:

ARTÍCULO 36. Modifíquese el artículo 174 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 174. Retiro de la demanda.** El demandante podrá retirar la demanda siempre que no se hubiere notificado a ninguno de los demandados ni al Ministerio Público.

PROCESO N°: 25000234100020190078300  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ, JOSÉ ALFREDO JARAMILLO MATIZ Y MARÍA MARLENE RAMÍREZ ESCOBAR  
DEMANDADO: OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ- ZONA NORTE Y SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO  
ASUNTO: ACEPTA RETIRO DE DEMANDA

Si hubiere medidas cautelares practicadas, procederá el retiro, pero será necesario auto que lo autorice. En este se ordenará el levantamiento de aquellas y se condenará al demandante al pago de perjuicios, salvo acuerdo de las partes. El trámite del incidente para la regulación de tales perjuicios se sujetará a lo previsto en el artículo 193 de este código, y no impedirá el retiro de la demanda.

En este punto precisa la Sala que no aplicará el artículo 92 del C.G.P al presente trámite del retiro de la demanda, tal como lo solicitó Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, ya que esta figura jurídica se encuentra regulada en el artículo 174 del CPACA modificado por el artículo 36 de la Ley 2080 de 2021, siendo que el artículo 306 del CPACA enuncia que se aplicará el C.G.P en los aspectos no regulados.

En el caso que se estudia, la demanda no ha sido notificada al demandado ni al Ministerio Público, por lo que es posible su retiro. De igual modo, tampoco se decretó medida cautelar por lo que no se condenará al pago de perjuicios al demandante.

Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez parte demandante en este proceso y quién ejerce defensa de sus intereses puede retirar la demanda, al renunciar a sus intereses propios, y de los de las personas que representa.

Al retirarse la demanda el proceso termina en esta instancia y con ello las actuaciones procesales pendientes de resolver. Al respecto considérese que en el mismo memorial Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez enunció expresamente que desiste del recurso de reposición interpuesto en contra del reposición en contra del auto de 26 de agosto de 2022.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** **ACÉPTASE** la petición de retiro de demanda presentada por CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ. En consecuencia por Secretaría **ENTRÉGUESE** la demanda y sus anexos sin necesidad de desglose.

PROCESO N°: 25000234100020190078300  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ, JOSÉ ALFREDO JARAMILLO MATIZ Y MARÍA MARLENE RAMÍREZ ESCOBAR  
DEMANDADO: OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ- ZONA NORTE Y SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO  
ASUNTO: ACEPTA RETIRO DE DEMANDA

**SEGUNDO:** El interesado deberá tramitar la solicitud de devolución de gastos del proceso ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial- División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo o quien haga sus veces, indicando la dirección física y/o electrónica de notificación y número telefónico de contacto, en atención a lo dispuesto en el numeral cuarto de la Resolución 4179 de 22 de mayo de 2019 proferida por el Consejo Superior de la Judicatura *“Por medio de la cual la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial establece los requisitos para atender las solicitudes de devolución de sumas de dinero”*.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión realizada en la fecha, según Acta No.

**Firmado electrónicamente**  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado**

**Firmado electrónicamente**  
**CLAUDIA ELÍZABETH LOZZI MORENO**  
**Magistrada**

**Firmado electrónicamente**  
**Con salvamento de voto**  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por la magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, el magistrado Luis Manuel Lasso Lozano y el magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil veintidós (2022).

<b>PROCESO No.:</b>	<b>25000234100020190061400</b>
<b>ACCIÓN:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>ZR INGENIERÍA S.A.</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL</b>

**Magistrado Ponente:  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**1. ANTECEDENTES.**

**1.1. Solicitud de suspensión provisional**

En escrito aparte, la sociedad demandante ZR INGENIERÍA S.A., a través de apoderado, presentó solicitud de suspensión provisional de los efectos del Auto No. 1496 de 2018 por el cual se emite fallo con responsabilidad fiscal; el Auto 1768 de 2018 por medio del cual se resuelve un recurso de reposición y el Auto ORD-80112-0023-2019 de 25 de enero de 2019 mediante el cual se resuelve un recurso de apelación y se surte grado de consulta dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 2014-04612-04-962.

La solicitud se fundamenta en lo siguiente:

1°. Considera el demandante que los actos administrativos demandados fueron proferidos sin competencia de la Contraloría General de la República, desconociendo lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 1°, 2° y 53 de la Ley 610 de 2000, en tanto, el fallo con responsabilidad fiscal proferido en contra de la Firma ZR INGENIERÍA S.A. no da cumplimiento al principio de legalidad,

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

ya que no es dable determinar que en el caso en particular se determinara gestión fiscal sino que en realidad se trata de un presunto incumplimiento contractual.

Tampoco hay prueba de la individualización y actuación en ejercicio de la gestión fiscal de la Firma ZR INGENIERÍA S.A., no hay prueba de culpa grave alguna en el cumplimiento de su contrato, no se estudia el elemento subjetivo de la conducta, solo se enuncia, atendiendo un proceso sancionatorio contractual lo que daba lugar a que se revocara el fallo en favor del hoy actor al no motivar la decisión.

Pese a insistirse ante la Contraloría General de la República el hecho que el acto administrativo del siniestro de estabilidad es demandable ante la jurisdicción contenciosa, el cual está siendo controvertida ante el Tribunal Administrativo de Arauca en proceso 81001233900020180001300, demandante Unión Temporal Vía Caracol (Maquinaria Ingeniería y Construcción Miko SAS y ZR Ingeniería S.A.) y demandado Gobernación de Arauca, se omite pronunciarse al respecto, por cuanto si bien existe independencia, la Contraloría toma como fundamento el siniestro de estabilidad para establecer el daño sin motivación alguna.

2º. Por otra parte, argumenta que los actos demandados se profirieron con infracción de las normas en que debían fundarse, vulnerando lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política y los artículos 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley 610 de 2000, en tanto considera que se utilizaron argumentos superfluos para motivar su decisión, a pesar de existir pruebas como lo es el cuadro de cantidades y precios del contrato 299 de 2011, en donde es claro que la Unión Temporal no construyó el terraplen y no utilizó materiales o suelos expansivos, no efectuó revisión de diseños, desconoció de manera flagrante las condiciones del contrato.

No se revisó la prueba consistente en la ampliación de la versión libre radicado 2018 EE 0105299 de 4 de septiembre de 2018, en el acápite 3.4.3. se dejó claro que la construcción de la vía se ha venido realizando en varios contratos no ejecutados por la

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Unión Temporal y mucho menos por ZR Ingeniería S.A., no se revisó integralmente la etapa precontractual y, en especial, los estudios previos donde el objeto a contratar no comportaba estudios y diseños.

Aclara que la UT Vía Caracol no utilizó en su contrato material o suelos expansivos, como se puede observar en los ítems del contrato que se encuentran incluidos dentro de los documentos probatorios. Las fuentes de materiales fueron crudo de río, subbase granular, base granular y mezcla asfáltica, por lo que, si la causa de las fisuras y agrietamiento de la capa asfáltica tiene su origen en materiales empleados en la construcción del terraplen y la sub rasante, al no ser la UT el constructor de este terraplen, se encuentra desvirtuada responsabilidad alguna de la UT.

Que la Gobernación de Arauca conocía la problemática de presencia prematura de fisuras en algunos pavimentos del Departamento y su solución, por existir al menos 4 estudios específicos para resolver este problema y tenía como base el informe del diseñador J&F Ingeniería y Topografía Ltda, pues en los estudios previos estaba determinada la existencia de diseños.

Que la Gobernación debió supervisar que se investigara en esta etapa la existencia de suelos susceptibles a cambios volumétricos.

Que la firma diseñadora J&F Ingeniería y Topografía Ltda, por ser una firma en la región y que cuenta con laboratorio de suelos, debía estar enterada de dicha problemática y de los estudios mencionados y, por lo tanto, haber realizado la investigación geotécnica, así como los ensayos específicos para tener certeza de la existencia o no de arcillas expansivas y tenerlo en cuenta en el diseño.

Luego de hacer referencia a los ensayos realizados y al estudio de patología, considera que este estudio debió realizar ensayos tendientes a verificar el potencial de cambio volumétrico y que de haberlos hecho podría haber adoptado hubiera especificado



PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

insumos o actividades tendientes a mitigar esta característica del suelo, como era su responsabilidad y no la del oferente y futuro contratista de obra durante el proceso de licitación, argumento que reitera si se tiene en cuenta que en la cláusula segunda de la minuta del contrato no se vislumbra que se hayan contemplado actividades o ítems de construcción que hubieran ayudado a mitigar el fenómeno de fisuración y agrietamiento en el pavimento asfáltico.

Resalta que ZR INGENIERÍA S.A. no es responsable de los diseños, pues la firma J&F Ingeniería y Topografía Ltda fue la empresa responsable de los diseños y a quien le correspondía la verificación del cumplimiento de la Resolución 744 de 2009 del Ministerio de Transporte, o bien a la Entidad justificar los cambios en las características del diseño como lo prevé la misma Resolución, señalando que la Contraloría no cuestionó la justificación dada por el diseñador ni la dada por el Secretario de Infraestructura.

Que el diseño geométrico no se modificó, solamente la Interventoría modificó el diseño estructural en lo relacionado con espesores de base y sub base de acuerdo a la calidad de los materiales que se iban a utilizar en la obra.

Que no es comparable la situación de la vía Matapalito Caracol con la vía sobre la cual la actora intervino, puesto que no es apegado a la realizada que tuviera estabilidad y funcionalidad en condiciones de vía terciaria, puesto que desconoce que en algunas épocas del año, durante la temporada invernal, no era transitable en todo su recorrido, perdiendo por lo tanto, la posibilidad de comunicación, su utilidad y su funcionalidad.

Que en caso de tener las condiciones de transitabilidad señaladas por la Contraloría, no sería posible el tránsito de vehículos a alta velocidad como lo cita el Informe Técnico del Ingeniero funcionario de la Contraloría.

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Que ni en el pliego de condiciones ni el contrato se señala obligación alguna a cargo del contratista para revisar los diseños, sin que pueda hacerse responsable al mismo por la etapa de planeación del contrato, desconociendo la Contraloría como precedente judicial al providencia de 11 de diciembre de 2014 emanada del Tribunal Administrativo de Casanare y el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, así como se funda en diversos pronunciamientos del Consejo de Estado sobre dicha etapa.

Agrega que, no existe prueba alguna que demuestre que la vía no ha cumplido su objeto social, lo que se desvirtúa si se tiene en cuenta las conclusiones 8 y 9 del Informe Técnico de la visita especial del Ingeniero funcionario de la Contraloría.

Indica que, mediante Resolución 1982 de 2017 se declaró la ocurrencia del siniestro de estabilidad de la obra del Contrato 299 de 2011, decisión confirmada por conducto de la Resolución 3027 de 2017, actos administrativos que señala están siendo objeto de acción judicial ante el Tribunal Administrativo de Arauca con radicado 81001233900020180001300, Demandante: Unión Temporal Vía Caracol / Maquinaria, Ingeniería y Construcción Miko SAS, ZR Ingeniería S.A., acción que señala no se tuvo en cuenta por parte del órgano de control, así como tampoco se tuvo en cuenta el documento pericial de evaluación y diagnóstico del estado de la estructura de pavimento de la vía Matapalito – Caracol P3 +000 – pr23+000, Departamento de Arauca (proceso 81-001-33-33-002-2014-00113-00).

Luego de hacer referencia al daño determinado, señala que la Contraloría desconoció la independencia del proceso de responsabilidad fiscal y el siniestro de estabilidad, así como que frente al cuestionamiento de la hoy demandada al no ajustarse la cuantía del detrimento por la suma estimada como necesaria para arreglar la vía, teniendo en cuenta los recursos sobre los cuales no hubo resarcimiento por parte de CONFIANZA S.A., es una justificación retórica, ya que en realidad no era posible cumplir, como debió estar enterada la Contraloría, pues la Gobernación utilizó los recursos provenientes de

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

la indemnización pagada por la aseguradora en la construcción de un nuevo tramo de la Vía Matapalito – Caracol, desde el k 30+060 al k 31+820.

Que con los informes técnicos que reposan en el expediente como material probatorio es evidente que los ítems incluidos en la valoración del detrimento no son los adecuados para darle estabilidad a la vía, pues ejecutándolos tiene una alta probabilidad de que la fisuración prematura vuelva a aparecer, cuestionamiento que pudo hacerse la Gobernación hoy 7 años después de puesta en servicio y faltando tres años para cumplir el periodo de diseño.

Que las fisuras que en ella ocurrieron fueron selladas por la UT y están estables, sin ahuellamiento, deformación o hundimiento, y el pavimento asfáltico está operando en forma adecuada, como lo afirmó el Ingeniero funcionario de la Contraloría en las conclusiones 8 y 9 del Informe de Visita Fiscal Especial y como se corroboró en la medición del estado de la estructura de deflectometría y las mediciones de funcionalidad realizadas en el documento pericial y diagnóstico del estado de la estructura de pavimento y funcionalidad de la Vía Matapalito – Caracol para el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Arauca.

Reitera su cuestionamiento al indicar que no entiende cómo la Contraloría tomó como fundamento el siniestro de estabilidad de la obra, en el cual la Aseguradora Confianza, en cumplimiento de la Resolución 1982 de 2017, pagó el siniestro, pago que consideró debió destinarse para atender el siniestro de la ejecución del Contrato 299 de 2011, pero que fueron destinados al tramo desde el k30+060 al K 31+820, mediante Licitación Pública LP- 08-30 DE 2018.

Reitera que la vía objeto de intervención por la UT se encuentra funcionando adecuadamente, cumpliendo su función social, siendo utilizada la indemnización para otro sector que no fue intervenido por la hoy actora.

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Finalmente, señala que es evidente la incongruencia al cuantificar el daño pues su determinación no considera que el daño de la carpeta asfáltica sea de tipo estructural, pues no viene de otra capa de la estructura como está consignado en el informe técnico de la Secretaría de Infraestructura Física, sustento de la Resolución de siniestro de estabilidad 1982 de 2017 y contrario a lo concluido por la Contraloría en el Informe de Visita Fiscal Especial realizado.

## **1.2. Oposición de la Nación – Contraloría General de la República**

Argumenta la entidad demandada que la medida cautelar debe negarse con fundamento en lo siguiente:

Que en el caso en particular no se cumplen los presupuestos básicos señalados por la disposición del artículo 231 del CPACA para proceder a suspender los actos demandados porque la parte actora pretende adelantar el debate jurídico y probatorio al aludir a cargos de demanda respecto de la gestión fiscal de vulneración del derecho de contradicción del actor durante el proceso de responsabilidad fiscal y a la inexistencia del daño patrimonial acreditado en el PRF.

Luego de hacer referencia a que en el caso particular, se respetó el debido proceso así como los principios y postulados a que hacen referencia los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y 3º del CPACA, indica que la actora pretende en realidad obtener un pronunciamiento prematuro de la Contraloría acerca de los ataques que estructuran la demanda y que se concretan en ausencia de elementos propios de la responsabilidad fiscal y caducidad del proceso administrativo que determinó la responsabilidad de la sociedad demandante.

Que no concurren los elementos de procedencia de la suspensión provisional de los actos administrativos consagrada por el artículo 238 Superior y desarrollados por los artículos 229 a 241 del CPACA, en función de una demanda de nulidad y

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

restablecimiento del derecho contra un acto administrativo de contenido particular, pues de los documentos de la demanda resulta imposible para el operador jurídico concluir que es más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederá, o que dicha negativa haga ilusorios los efectos de la sentencia.

Tampoco se avizora la prueba siquiera sumaria del perjuicio sufrido por el actor.

Frente a la falsa motivación alegada por el actor, al indicar que se adelanta acción ante el Tribunal Administrativo de Arauca por la declaratoria de siniestralidad, recuerda que la responsabilidad fiscal es autónoma, independiente y se adelanta en forma independiente a otro tipo de responsabilidad, basando el daño patrimonial sobre la fracción no resarcida con la declaratoria de aquel.

Que el proceso de responsabilidad fiscal no cuestionó los diseños entregados por parte de la entidad afectada al contratista y la Interventoría, lo que se cuestionó, es que en virtud del contrato de obra pública 299 de 2011 y por contribución el contrato de Interventoría 300 del mismo año, con ocasión de las intervenciones de la Vía Matapalito – Caracol en el Departamento de Arauca, se causó un detrimento patrimonial al Estado ante el daño estructural en dicha vía por procedimientos y materiales deficientes, remitiéndose para ello al informe técnico.

A diferencia de lo manifestado por el actor, sí se tuvo en cuenta el dictamen pericial citado, y si se tuvo en cuenta el proceso que declaró el siniestro de estabilidad, ajustándose la cuantía del detrimento a su real magnitud, en la medida que, en vez de declarar la responsabilidad fiscal por la totalidad del valor del contrato, se hizo por la suma estimada como necesaria para arreglar la vía a las condiciones en que inicialmente fue pactado; ajustado a su vez por la cantidad de recursos sobre los cuales no hubo resarcimiento por parte de Confianza S.A.

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Frente al desconocimiento de las normas en que debía fundarse señalado por la demandante, indica la Contraloría que el daño patrimonial investigado se concretó con el deterioro prematuro de la capa asfáltica por el agrietamiento y fisuración de la misma, de manera que para lograr dejar la vía en las condiciones ideales y para ser considerado como una vía secundaria – no una vía terciara mejorada – se requiere de la inversión de cuantiosos recursos, por la conducta gravemente culposa, entre otros, por parte de la sociedad ZR INGENIERÍA S.A., al no colaborar con la administración al cumplimiento de los fines estatales y ejecutar una carretera de muy inferior calidad y especificaciones, para ser considerada como una vía secundaria.

Si la Sociedad demandante consideró que los diseños eran deficientes al momento de realizar modificaciones a éstos, como colaboradores de la administración, debieron haber advertido o cuestionado las modificaciones acordadas.

Que desde la etapa precontractual del contrato, tenía conocimiento el contratista de los estudios y al momento de hacer modificaciones a los diseños, en lugar de atacar esos aparentes malos diseños, como una sociedad dedicada a obras de Ingeniería con larga trayectoria, se limitó a aprobar un alargamiento de la capa asfáltica, en contra de las regulaciones impartidas por parte del Ministerio de Transporte, para ser considerada una vía secundaria.

Por último, en relación con la indebida valoración probatoria señalada por la actora, reitera los anteriores argumentos, así como manifiesta que no se señala por la actora cuál fue el resultado de los dictámenes que presuntamente se practicaron en el proceso judicial.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Actos administrativos demandados.**

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Los actos administrativos demandados proferidos por la Contraloría General de la República son los siguientes:

- Auto No. 1496 de 2018 “por el cual se emite fallo con responsabilidad fiscal”
- Auto No. 1768 de 2018 “por medio del cual se resuelve un recurso de reposición”
- Auto ORD-80112-0023-2019 de 2019 “mediante el cual se resuelve un recurso de apelación y se surte un grado de consulta, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 2014-04612-04-962”.

## **2.2. Suspensión provisional en la Ley 1437 de 2011.**

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, la adopción de la medida cautelar de suspensión provisional ha variado. Durante la vigencia del Decreto 01 de 1984, el artículo 152 disponía que para declarar la suspensión provisional de un acto administrativo era necesario acreditar los tres requisitos allí citados, esto es, i) que la medida se solicite y se sustente de modo expreso en la demanda o en escrito separado, presentado antes de que se admitiera; ii) la existencia de manifiesta infracción de una de las normas invocadas como fundamento de la misma por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud y, iii) la prueba sumaria de perjuicio irremediable, cuando se pretendiera, además, un restablecimiento del derecho.

Dispone la ley 1437 del 2011 en relación con la medida de suspensión provisional, lo siguiente:

### **“(…) CAPÍTULO XI**

#### **Medidas cautelares**

**Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del

proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.

2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.

4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.

5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.

(...)

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

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

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.



PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios. (...)” (Subrayado fuera de texto)

Con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, para que proceda la solicitud de suspensión provisional de un acto administrativo es necesario acreditar:

1. Que la solicitud se efectúe en la demanda o en escrito separado.
2. Que la violación surja del análisis del acto administrativo y su confrontación con normas superiores invocadas como violadas, o que tal violación se evidencie del estudio de las pruebas allegadas con la petición.
3. Se deberá probar la existencia de perjuicios, si llegase a pretenderse el restablecimiento del derecho y/o la indemnización de perjuicios.

### **2.3 Caso concreto.**

Procederá el Despacho a analizar la solicitud de suspensión provisional a partir de los requisitos señalados en la Ley 1437 de 2011, por lo cual, se requiere la concurrencia y ocurrencia de los tres (3) requisitos ya citados, de los cuales, en cuanto tiene que ver con el presente asunto, se observa lo siguiente:

- a. La medida fue solicitada en escrito aparte, tal como se observa a folios 1 a 29 del cuaderno de medidas cautelares, y por tanto, se tiene como cumplido el primer requisito.
- b. Ahora bien, sobre el segundo de tales requisitos, esto es, el referente a la violación de normas superiores, cuyo análisis debe surgir de la confrontación de ellas con los actos administrativos, o que tal violación se evidencia del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, sobre lo cual, se tiene que:

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

### 1) Falta de competencia

Centra el cargo la actora en indicar que en el caso en particular, los actos proferidos por la Contraloría desconocen lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 1º, 2º y 53 de la Ley 610 de 2000, por cuanto, en caso de incumplimiento no se trata de gestión fiscal sino de incumplimiento contractual que dio lugar a la declaratoria de siniestro de estabilidad de la obra, así como no hubo prueba de la culpa grave; que no hay prueba de la individualización y actuación en ejercicio de la gestión fiscal de la Firma ZR INGENIERÍA S.A. ni de la culpa grave atribuida a la misma; y, que se desconoció por la Contraloría el hecho que el acto administrativo del siniestro de estabilidad es demandable ante la jurisdicción contenciosa, el cual está siendo controvertida ante el Tribunal Administrativo de Arauca en proceso 81001233900020180001300, demandante Unión Temporal Vía Caracol (Maquinaria Ingeniería y Construcción Miko SAS y ZR Ingeniería S.A.) y demandado Gobernación de Arauca, fundamento el siniestro de estabilidad para establecer el daño sin motivación alguna.

La normativa que señala infringida la actora es la siguiente:

- Constitución Política de Colombia

**“ARTICULO 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

- Ley 610 de 2000

**“Ley 610 de 2000.** “ARTÍCULO 1o. DEFINICION. <Ver Notas de Vigencia> <Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible> El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

ARTÍCULO 2o. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA ACCION FISCAL. En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo.

(...)

ARTÍCULO 53. FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL. <Aparte tachado **INEXEQUIBLE**> El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa ~~leve~~ del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable.

Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes.”

Por su parte del contenido de los actos demandados, se advierte lo siguiente:

- Frente al cuestionamiento de la actora al indicar que en el caso en particular se trata de un incumplimiento contractual que dio lugar a la declaratoria de siniestro y no de gestión fiscal.

Del contenido del Auto No. 1496 de 2018, la Contraloría se advierte que la misma tuvo en consideración para efectos de la determinación del daño lo dispuesto en la Resolución 1982 de 2017, mediante la cual se declaró la ocurrencia del siniestro por el riesgo de estabilidad de la obra en el Contrato 299 de 2011, ejecutado por la UT Vía

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Caracol y en la que se ordenó hacer efectiva la póliza de seguros No. 27 GU 004213 expedida por la Aseguradora La Confianza S.A., monto que fue descontado del detrimento patrimonial causado al Departamento de Arauca finalmente determinado en el fallo de responsabilidad fiscal.

Al momento de interponer los recursos de reposición y en subsidio de apelación contra la decisión inicial, la Contraloría en el Auto 1748 de 2018 indicó que:

“(…) frente a la afirmación de haberse sustentado el fallo en el proceso de siniestro de estabilidad que realizó la Gobernación de Arauca, debe aclararse que la Resolución 1982 de 2017, que declaró el siniestro fue aportada como prueba por los presuntos responsables, este despacho la valoró, la analizó en conjunto con las demás pruebas e informes técnicos aportados al proceso y teniendo en cuenta lo ordenado por la Corte en la sentencia C-840, analizó la utilidad y funcionalidad que la obra ha prestado a la comunidad y determinó la cuantificación del daño. Este ejercicio de modo alguno puede entenderse como una confusión del proceso de responsabilidad fiscal con un siniestro de estabilidad de obra como se afirma en el recurso, pues como ya se dijo la Resolución 1982 de 2017 es una prueba aportada al proceso; analizada y valorada de manera objetiva que fue tomada para la reducción del daño; además se descontó el valor pagado por la Aseguradora, pues así lo señala la Ley.(…)”<sup>1</sup>

En el Auto ORD-801132-0023-2019 de 2019, se dijo por la Contraloría frente al argumento de la actora, lo siguiente:

“(…) se observa que la primera instancia acogió las consideraciones frente al proceso de declaratoria de siniestro de estabilidad de la obra, al resultar lo más razonable y ajustado para el caso concreto. Se recuerda que la presente causa fiscal señaló como cuantía del detrimento patrimonial, la totalidad del valor de los contratos; sin embargo, del material probatorio obrante en el expediente como testimonios, documentos, informes técnicos, visitas in situ, etc.; se estableció que a pesar de no haberse dado cumplimiento a la finalidad de la administración de contar en el trayecto intervenido con una vía considerada como vía secundaria, si presta utilidad a la comunidad, mejoraron las condiciones de la misma, por lo que no sería justo cuantificar el detrimento por tal suma, sino por los recursos necesarios para dejar la vía en las condiciones en que inicialmente se había pactado, ajustado a los dineros pagados por la aseguradora que amparó el cumplimiento de las obligaciones del contrato de obra pública.(…)”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Folio 122. Archivo 1748 CD antecedentes.

<sup>2</sup> Folio 46. Archivo ORD-80112-0023-2019. CD antecedentes.

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

De lo anterior, no se observa la vulneración alegada por la actora, en consideración a que no se advierte que la Contraloría hubiese confundido el incumplimiento contractual declarado en la Resolución 1982 de 2017, Resolución mediante la cual se ordenó hacer efectiva la garantía de estabilidad de la obra mediante la cual se amparó el Contrato 299 de 2011 sino que, en realidad, se observa que el monto determinado por amparo fue descontado de la suma señalada por la Contraloría como daño patrimonial para realizar el cálculo correspondiente.

- Con relación al cuestionamiento de la actora dirigida a indicar que no hay prueba de la individualización y actuación en ejercicio de la gestión fiscal de la Firma ZR INGENIERÍA S.A. ni de la culpa grave atribuida a la misma.

Del Auto 1496 de 14 de noviembre de 2018, se observa que la Contraloría tuvo en consideración que la gestión fiscal en relación con la Firma ZR INGENIERÍA S.A. se inició con la planeación del Contrato 299 de 2011, suscrito entre el Departamento de Arauca, en el marco de Plan de Desarrollo “Seguimos con el Cambio”, con la Unión Temporal Vía Caracol, Unión Temporal de la que es parte la hoy actora, cuyo objeto consistió en el “mejoramiento, pavimentación de la vía Matapalito – Caracol, Departamento de Arauca”, de conformidad con los ítems plasmados en la cláusula segunda del contrato. Asimismo, luego de hacer referencia a lo previsto en los artículos 1,3 y 6 de la Ley 610 de 2000, así como apartes jurisprudenciales la contratación administrativa como procedimiento reglado en cuanto a su planeación, proyección, ejecución e interventoría, indica que:

“(…) es preciso recalcar que es deber del gestor fiscal realizar una adecuada planeación e inversión en los procesos contractuales a través de los cuales se pretenda la adquisición de bienes y servicios para el Estado. Así las cosas, a la luz de las normas Constitucionales que procuran el manejo eficiente, responsable y oportuno de los recursos públicos por quienes tienen a su cargo tareas de gestión fiscal y, de carácter legal que conforman el régimen de control fiscal vigente, el daño causado por la conducta irregular de un servidor o particular se debe determinar en relación con los recursos que específicamente estuvieron a su disposición en razón de sus funciones.

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Los citados postulados implican que para definir la responsabilidad fiscal debe evaluarse si quienes estaban llamados a hacer cumplir los fines del Estado mediante la administración o custodia de los recursos públicos en realidad actuaron bajo el amparo de los mismos y obtuvieron los resultados más favorables. Lo anterior nos indica que tanto, la administración, el contratista el interventor y el supervisor, según el caso deben conocer las condiciones técnicas requeridas para cada proyecto. (...)”<sup>3</sup>

Más adelante, al señalar los principios que rigen la contratación estatal y su finalidad, especialmente contenidos en los artículos 2 y 209 de la Constitución Política de Colombia, así como los principios de eficacia, economía, responsabilidad y coordinación señalados en el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, indica el fallo con responsabilidad fiscal lo siguiente:

“(…) Según todo lo expuesto se debe entender, en general, que el bien jurídico protegido en los casos concretos que son objeto de cuestionamientos de orden fiscal como causa del ejercicio del control fiscal, se concentra en los servicios y funciones que los sujetos de control están obligados a ofrecer por medio de servidores públicos y personas jurídicas de derecho privado que manejan recursos públicos con arreglo a los principios y criterios establecidos por la Constitución y el ordenamiento jurídico.

Es por ello que debe tenerse especial cuidado en el diseño de los contratos. En ese sentido recordemos como lo ha sostenido la Procuraduría General de la Nación, en su documento que sintetiza las recomendaciones para el desarrollo de procesos de contratación y para la celebración de contratos estatales (RECOMENDACIONES PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS PREVIOS, 2010)

“(…) las entidades estatales emplean con frecuencia la figura del "Contrato", donde la doctrina y la jurisprudencia se han ocupado de precisar el tema, al definirlos como: "una especie en el género de los contratos estatales, que responden a una modalidad de contratación cuya finalidad es la unión de esfuerzos para lograr un objetivo común que debe conllevar, en primer lugar, el cumplimiento de las funciones o deberes legales de las partes y, en segundo lugar, un beneficio para la colectividad. En consecuencia, están caracterizados por los aportes en dinero, especie o gestión que efectúan las partes para aunar esfuerzos y alcanzar la meta común planteada. El aporte es, entonces, la tasación de la colaboración y el apoyo que entregan los suscriptores del Contrato. Como se ha expuesto en el presente documento, todas las contrataciones que adelante una entidad pública, en cualquier modalidad, deben estar precedidas de los correspondientes estudios previos. Los Contratos no son la excepción (...)”.

La doctrina en materia de Responsabilidad fiscal ha expresado:

---

<sup>3</sup> Folio 74 Auto 1496 CD Antecedentes administrativos

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

"El Contratista es un experto de negocios que además obra en calidad de administrador de recursos ajenos, ello supone deberes de cuidado y previsión. Aquél que contrata ante riesgos que son previsibles es sumamente negligente. Igualmente la administración tiene la obligación legal de planear. En el evento de enfrentarse a aspectos técnicos o económicos que le generen incertidumbre debe contratar los estudios pertinentes, o, si ello no es posible poner esa situación de presente en los pliegos para que le sea advertida al futuro contratista y decida si asume el riesgo de contratar o para que desde el proceso licitatorio se fijen reglas contractuales, en el evento en que se presenten hechos aleatorios o imprevisibles en el momento de contratar. Es entendible que en un contrato en donde media una situación de fuerza mayor o caso fortuito fracase sin que nadie incurra en responsabilidad fiscal, como, por ejemplo, la creciente de un río que no se presenta todos los años. Lo que es inadmisibles es el fracaso del contrato por situaciones previsibles por las partes y que la responsabilidad común se diluya. Por ello, a propósito de la efectividad en la responsabilidad fiscal contractual cabe recordar los principios de la concurrencia de culpas y de solidaridad, como quiera que en varios casos se configura una amalgama de responsabilidades que desemboca en modalidades de responsabilidad concurrente y solidaria, entre ordenador, interventor, contratista y otros actores...." 37

Es oportuno mencionar que la experticia del contratista lo obliga no solo a asumir los riesgos previsibles, sino a dejar constancia de las incertidumbres que se presenten; y si se advierten tales riesgos, se fijen desde el proceso licitatorio las reglas contractuales, a no ser que se presente un caso de fuerza mayor o caso fortuito, que no corresponde al caso que nos ocupa.

Ahora bien, el estatuto de la contratación estatal en su artículo 25 establece:

"Las entidades estatales abrirán licitaciones o concursos e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales...La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso...Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones o términos de referencia... Las entidades incluirán en sus presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos ocasionados por los retardos en los pagos, así como los que se originen en la revisión de los precios pactados por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados".

La norma en cita, es una muestra de cómo el legislador ha comprendido la importancia y trascendencia de la etapa de planeación, a tal punto que ha exigido que ésta se dé en los mismos términos para cualquier tipo de contrato, sin importar su cuantía, ni la modalidad de selección del contratista.

Los principios de planeación y seguridad jurídica deben obedecer a una causa real y cierta, acorde con los fines esenciales del Estado, los que a la luz de la Constitución y la ley deben estar encauzados a "la adquisición de

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

bienes y servicios tendientes a lograr los fines del Estado en forma legal, armónica y eficaz"38.

De igual forma, la planeación como lo ha manifestado el Consejo de Estado, está estrechamente ligada con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato y persigue establecer la duración del objeto contractual y precisar el precio real de aquellos bienes o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración. Es decir, "el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos " 39

Es del resorte de la administración diseñar negocios pensados en sus necesidades reales, producto de estudios y diseños responsables que permitan el cumplimiento de los fines estatales y la protección del patrimonio público; sin embargo es igualmente importante recordar que la Ley 80 de 1993, en el inciso 2° del artículo 3°, establece que los particulares: "tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que... colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones"

El Consejo de Estado4° se ha referido al deber de Planeación que le asiste a los contratistas en su condición de colaboradores de la administración en el siguiente sentido:

.... "el deber de planeación también abarca a estos colaboradores de la administración puesto que no sólo tienen el deber de ponerle de presente a la entidad las deficiencias de planificación que adviertan para que sean subsanadas sino que además deben abstenerse de participar en la celebración de contratos en los que desde entonces ya se evidencie que, por fallas en su planeación, el objeto contractual no podrá ejecutarse. Mucho menos podrán pretender los contratistas, en este último caso, el reconocimiento de derechos económicos puesto que esto sería tanto como aspirar al reconocimiento de una apropiación indebida de los recursos públicos."

Son sujetos pasivos de la acción fiscal, según lo indicado por el legislador, los servidores públicos o las personas naturales o jurídicas de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Para tal efecto se debe precisar que ejerce gestión fiscal quien realice actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado.



PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

De otra parte, no solamente el que ejerce gestión fiscal de forma directa incurre en responsabilidad por el desmedro de los bienes o fondos públicos, pues, pueden ser responsables los colaboradores o auxiliares de la Administración, tal como lo señaló la Corte Constitucional, al advertir que podían ser responsables fiscales, también aquellos que "comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal". Fundamentándose en el artículo tercero de la Ley 610 de 2000.

Respecto al ejercicio de la gestión fiscal, la jurisprudencia, sentencia C- 840 de 2001, afirma que puede materializarse a través de una gestión directa, con ocasión de esta o como contribuyente, tal y como lo citamos a continuación:

"Cuando el daño fiscal sea consecuencia de la conducta de una persona que tenga la titularidad jurídica para manejar los fondos o bienes del Estado materia del detrimento, procederá la apertura del correspondiente proceso de responsabilidad fiscal, sea que su intervención haya sido directa o a guisa de contribución. En los demás casos, esto es, cuando el autor o partícipe del daño al patrimonio público no tiene poder jurídico para manejar los fondos o bienes del Estado afectados, el proceso atinente al resarcimiento del perjuicio causado será otro diferente, no el de responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición. Advirtiéndose que esa especial responsabilidad está referida exclusivamente a los fondos o bienes públicos que hallándose bajo el radio de acción del titular de la gestión fiscal, sufran detrimento en la forma y condiciones prescritos por la ley. La gestión fiscal está ligada siempre a unos bienes o fondos estatales inequívocamente estipulados bajo la titularidad administrativa o dispositiva de un servidor público o de un particular, concretamente identificados".

"El sentido unitario de la expresión o con ocasión de ésta sólo se justifica en la medida en que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal. Por lo tanto, en cada caso se impone examinar si la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de gestión fiscal, bajo la comprensión de que ésta tiene una entidad material y jurídica propia que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, entre otros, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales que en sus respectivos ámbitos convocan la atención de los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de fondos o bienes del Estado. La locución demandada ostenta un rango derivado y dependiente respecto de la gestión fiscal propiamente dicha, siendo a la vez manifiesto su carácter restringido en tanto se trata de un elemento adscrito dentro del marco de la tipicidad administrativa". (SUBRAYADO FUERA DEL TEXTO ORIGINAL).

El término contribución se refiere a la participación en el logro de un propósito y en el caso que nos ocupa nos referimos al número de personas que concurrieron y tuvieron a cargo el manejo y decisiones de los contratos 299 y 300 de 2011. Sobre el particular el Consejo de Estado\*" se pronunció así:

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

...." De tal manera que resulta irrelevante que el cargo del actor no fuera de manejo o que dentro de sus funciones no estuviera la de recaudar dineros, sino que lo verdaderamente trascendente es que con su conducta contribuyó al detrimento patrimonial de la EDIS lo que determina la solidaridad no es la calidad del funcionario, de manejo o no, sino la pluralidad de personas que intervienen en la realización de una conducta causante de un daño".(subraya el despacho)

(...)

Sobre el particular la Ley 610 de 2000 dispone en su artículo 1, que el proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado<sup>42</sup>. En el mismo sentido, el artículo 6°, Ídem, tiene previsto que: "Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público".

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la conducta del gestor fiscal en términos de responsabilidad fiscal, debe realizarse en el marco de sus acciones y omisiones y a título de dolo o de culpa grave, entendiéndose que la conducta es dolosa cuando el agente tiene pleno conocimiento de los hechos y voluntad para la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado, y es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una actuación negligente, imprudente o con falta de pericia.

La Gestión Fiscal en el presente caso, se inicia con los actos de planeación del Contrato 299 de 2011 y 300 de 2011, que se destinaba a satisfacer las necesidades del servicio público; prosigue con los actos de suscripción de los contratos, ejecución de los mismos y concluye con el recibo de las obras a satisfacción, advirtiéndose por parte de la Contraloría General de la República, las irregularidades descritas en el capítulo de Daño, cuya consecuencia está directamente relacionada con la Gestión Fiscal desplegada por los servidores públicos que decidieron e invirtieron los recursos del sistema general de regalías y que en virtud de estos actos fueron vinculados a esta actuación en calidad de presuntos responsables: dos exgobernadores, dos exsecretarios de infraestructura, los contratistas de obra e interventoría, así como la supervisora de los señalados contratos. Ello se determinó de esa manera para la Imputación de responsabilidad fiscal.

Según lo expuesto se debe entender, que el bien jurídico protegido en los casos concretos que son objeto de cuestionamientos de orden fiscal como causa del ejercicio del control fiscal, se concentra en los servicios y funciones que los sujetos de control están obligados a ofrecer por medio de servidores públicos y personas jurídicas de derecho privado que manejan recursos públicos con arreglo a los principios y criterios establecidos por la Constitución y el ordenamiento jurídico. Es así como confluyen la

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Administración, el contratista y la Interventoría en la producción del Daño Patrimonial, pues El Contratista es un experto de negocios, la administración tiene el deber de planear, empero este deber también abarca al contratista como colaborador del Estado<sup>43</sup>; y en el caso sub exámine se modificaron unos diseños con la aquiescencia del ordenador del gasto, interventor y contratista, por ello se advierte la existencia de una responsabilidad concurrente y solidaria.

Se tiene así una Gestión fiscal directa, ineficaz, ineficiente y antieconómica, por parte del Gobernador y el Secretario de Infraestructura, quienes planearon, suscribieron, ejecutaron y culminaron los contratos 299 de 2001 y 300 de 2011. Adicionalmente modificaron los diseños, cuyo resultado se resume en una vía que no fue mejorada, pues el pavimento ha debido repararse constantemente, lo que denota una indebida planeación, y ejecución de la misma. En el mismo sentido el Secretario de Infraestructura que en el marco de sus funciones participó en la etapa de planeación, suscripción, modificación de diseños y ejecución de la obra; y la Supervisora designada concurrió en la materialización del daño pues firmó todos los documentos y actas de los contratos 299 y 300 de 2011. Igualmente, el Contratista y los Interventores, contribuyeron al daño, por sus actos de suscripción, ejecución, modificación de los diseños y entrega de la obra para el caso del contratista; y de inspección, verificación, modificación de los diseños y seguimiento para el caso del interventor.(...)”<sup>4</sup>

A su vez, en el Auto No. 1768 de 21 de diciembre de 2018 “por medio del cual se deciden los recursos de reposición, se conceden los recursos de apelación presentados contra el Fallo No. 1496 del 14 de noviembre de 2018, y se resuelven otras solicitudes en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. 2014-01970-80813-266-03-426 de Arauca”, se reiteró por la Contraloría los argumentos señalados en el Auto 1496 de 14 de noviembre de 2018 frente a la responsabilidad de la Sociedad hoy actora, señalándose en dicho acto, lo siguiente:

“(…) Es importante señalar frente a dicha afirmación que la decisión tomada por este despacho se basó en el material probatorio aportado, analizado en conjunto, y que tal y como se describió en el capítulo de INDIVIDUALIZACIÓN DE LA CONDUCTA, a la empresa ZR INGENIERÍA S.A., se le describieron debidamente las actuaciones, basadas en pruebas legalmente aportadas al proceso. Es así como se expresó en el fallo:

“ZR INGENIERÍA S.A., a través de su representante legal NESTOR FRANCISCO ZULUAGA HOYOS, suscribió el contrato 299 de 2011 (Fol.16-25)<sup>5</sup>, con la Gobernación de Arauca, cuyo objeto consistió en el

<sup>4</sup> Folios 76 a 81 Archivo Auto 1496. CD Antecedentes

<sup>5</sup> UT VÍA CARACOL. Nit.900.448.173-4 R/L WILSON GALINDO SANCHEZ C.C.79.480.238, la cual está integrada por ZR INGENIERÍA S.A. NIT. 800.000.296-5, R/L NESTOR FRANCISCO ZULUAGA HOYOS C.C.19.240.710 y la firma

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

“mejoramiento, pavimentación de la vía Matapalito – Caracol, Departamento de Arauca”. El contrato 299 de 2011, se inició el 15 de julio de 2011, y se terminó el 22 de febrero de 2012. A folio 112 del expediente se observa que la obra, fue recibida a entera satisfacción por la Gobernación de Arauca el día 30 de julio de 2012 y el contrato fue liquidado el día 13 de diciembre de 2012. Al respecto los integrantes del comité de vigilancia ciudadana proyecto vía MATAPALITO – CARACOL, manifestaron<sup>6</sup> en reiteradas oportunidades acerca de las múltiples fallas que se presentaban en algunos tramos de la vía construida.

Según oficio de fecha 29 de octubre de 2012 y 29 de noviembre de 2012, se denuncia la presencia de fisuras o grietas longitudinales y pérdida de áridos a la mezcla MDC-2 y se expresa que aunque el contratista de obra ha realizado reparaciones se evidenció la reaparición de fisuras en las selladas y presencia de nuevas fisuras a lo largo del tramo mencionado. Se menciona igualmente, que en visita de inspección realizada el 20 de octubre de 2012, se evidenció la aparición de nuevas grietas en la vía (longitudinales y transversales), así como la aparición de fisuras en sectores diferentes a los manifestados en los oficios anteriores y que ese mismo día se realizaron medidas de algunas fisuras que iban desde 80 cm hasta 68 metros faltando fisuras por establecer su longitud y aberturas que fluctúan desde 1mm hasta mayores de 3 mm. Según oficio del 20 de enero de 2013: "Para el comité de vigilancia ciudadana es claro de acuerdo a inspección ocular realizada las acciones adelantadas por parte de la firma contratista de obra y avaladas por la interventoría no fueron activas, por cuanto se sigue presentando prolongación de las fisuras y prolongación de las mismas en las ya selladas..." Conforme a lo expresado en el oficio de fecha 14 de Febrero de 2013: "El comité de vigilancia ciudadana y de veeduría del contrato de obra No 299 le ha manifestado a la secretaria de infraestructura física departamental en reiteradas ocasiones y a su debido tiempo, las fallas que ha presentado la carpeta asfáltica en el tramo construido en la vía matapalito-caracol, sin embargo pese a los sellos aplicados para subsanarlas hay prolongaciones de las mismas y reaparición de las fisuras y/o grietas ya selladas, por esta razón la veeduría se abstuvo de recibir la obra" Según oficio del 5 de marzo de 2013: "En la carpeta también se evidencia pérdida de áridos, cabezas duras que corresponden a la presencia de agregados expuestos fuera del mortero arena asfalto .... evidencia de asfalto frío en pata de talud de la vía..."

En síntesis el comité de vigilancia ciudadana proyecto vía MATAPALITO — CARACOL, concluyó que era preocupante el hecho que a menos de un año de haberse culminado la obra presentara las fallas que catalogaron como estructurales.

La vía Matapalito-Caracol hasta antes de ser pavimentada, estaba clasificada según su funcionalidad, como vía terciaria. Al celebrarse el Contrato de Obra pública No. 299 de 2011, para el MEJORAMIENTO, PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA MATAPALITO-CARACOL y al quedar pavimentada, debió construirse con las especificaciones de una vía secundaria; y a menos de un año de haberse culminado la obra, esta presentara las fallas estructurales por la presencia de fisuras o grietas

---

MAQUINARIA INGENIERÍA CONSTRUCCIÓN Y OBRAS S.A.S. “MIKO SAS” NIT.800.112.748-3 R/L WILSON GALINDO SANCHEZ C.C.79.480.238.

<sup>6</sup> Folios 334 a 413

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

longitudinales y transversales en la carpeta asfáltica; y que pese a los sellos aplicados para subsanarlas estas se prolongaban y aparecían nuevas fisuras y/o grietas ya selladas. Por esta razón no se recibió la vía por parte del Comité de veeduría.

Desde la primera visita realizada por la Contraloría General de la República se vislumbraron fallas estructurales y progresivas, que pese a que eran intervenidas, aparecían nuevamente fisuras, tanto en el área intervenida como en los sectores aledaños. Existía un diseño inicial de la estructura del pavimento, con el cual el Departamento de Arauca realizó los estudios previos y la convocatoria; este diseño fue modificado. El día 27 de septiembre de 2011, se celebró una reunión en la Secretaría de Infraestructura Física del Departamento, donde tanto contratista como el interventor sustentaron el nuevo diseño e hicieron sus aportes y comentarios al respecto, y es con estos diseños modificados con los que finalmente se ejecutó la obra, pero no se encontró en los archivos acto motivado por parte de la Gobernación de Arauca que aprobara los nuevos diseños aplicados a la obra.<sup>7</sup>

De la valoración probatoria el despacho destaca, el contenido del Oficio 2012080029304-1 suscrito por Víctor Carvajal Reyes, integrante del Comité de vigilancia ciudadana para la ejecución de los contratos 299 de 2011 y 300 de 2011, en el que se manifiesta, que desde antes de terminarse la obra se presentaron las fisuras y grietas. (folio 1781)

De igual manera la Declaración rendida por el señor GENARO LOMONACO GUERRERO, Integrante y vocero del Comité de Vigilancia ciudadana Vía Arauca —Caracol, expuso que durante el transcurso de la obra el comité realizó reuniones con el comité de obra, con los ingenieros residentes del contrato y la interventoría, y que fue una sorpresa cuando se presentaron fisuras en todo el largo de la vía antes de ser recibida la obra y que por esa razón ellos no la recibieron. (folio 786)

El Interventor del Contrato a través del oficio 2013080903518-1 del 6 de febrero de 2013, realizó un recorrido por la vía y tomó muestras a la subrasante en los sitios donde aparecieron Las fisuras para realizar ensayos de laboratorio. (folio 848); y expuso que no era la primera vez que se presenta esta patología en las vías del Departamento y que La Gobernación de Arauca tenía informes de estudios realizados desde el año 2006, que fueron presentados por la interventoría del contrato de PAVIMENTACION DE LA VIA TAME ARAUCA, Consorcio INTARCOL, a raíz de las fisuras que se presentaron durante la ejecución del proyecto, en los que se concluyen que por la presencia de arcillas en los suelos del Departamento, estos deben ser tratados antes de intervenidos para evitar este tipo de patología.

Quiere ello decir que la Gobernación conocía la situación particular de los suelos en el Departamento de Arauca.

El 9 de octubre de 2014 se presenta un informe por la UT INTERVIA CARACOL, a la Gerencia Departamental de Arauca en el que se expresa que los suelos que conforman los estratos inferiores en el tramo explorado,

---

<sup>7</sup> Folio 70-72 y 79-86

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

PRO + 000 al PR24 +000, son suelos arcillosos, susceptibles a los cambios de volumen asociados a las variaciones en la humedad, situación que se hace crítica en el cambio de la temporada de lluvias a la temporada seca. Se expresa que a la fecha las fisuras se encuentran selladas en su totalidad, lo que impide que haya filtraciones de agua lluvias hacia la estructura de la vía y la subrasante, evitando que se produzcan fallas en la estructura del pavimento, lo que ha garantizado el normal tránsito vehicular y la estabilidad de la vía. Se expresa al tenor: "El sector donde se construyó la vía Matapalito — Caracol, tiene suelos con las mismas características geológicas del tramo construido en la vía Tame-Arauca. Resaltamos como información muy importante del contenido del informe del consorcio INTERCOL lo siguiente 2. ESTUDIO Y TRATAMIENTO A LAS FISURAS Y GRIETAS PRESENTADAS EN LA VIA Causas asociadas con el comportamiento geotécnico de los materiales. Basados en el análisis del problema, se establece que las fisuras y grietas presentes en la carpeta asfáltica de la vía Tame-Arauca en el sector comprendido entre el K145+000 y el K151+715 están relacionados con el comportamiento propio de las arcillas y las condiciones climáticas de la zona en estudio"

Se expresa que el diseño de la vía entregado por la Gobernación y que formó parte de los documentos del proceso precontractual, fue realizado por J&F ingeniería y Topografía Ltda, en el cual las exploraciones se hicieron a un (1) metro de profundidad. (folio 887 a 892).

Se estima entonces que al existir incumplimiento de las especificaciones técnicas mínimas establecidas por el INVÍAS, y por fisuras y fallas en términos de calidad de la vía, se afecta la estabilidad de la obra y la seguridad de los usuarios.

En el mismo sentido la Contraloría determinó a través de un INFORME TÉCNICO", que la vía Matapalito-Caracol, que pretendía mejorarse y pavimentarse mediante el Contrato de Obra Pública N° 299 de 2011, con una longitud de 21.2 Km, no cumple con la especificaciones técnicas mínimas establecidas en la Resolución N° 0744 del 04 de marzo de 2009, expedida por el Ministerio de Transporte.

Igualmente se concluye que la causa de las fisuras y agrietamiento en la carpeta asfáltica, tiene su raíz en los materiales empleados en la construcción de terraplenes y que debido a su origen, son de tipo arcilloso, con la característica particular de presentar un alto potencial de expansión que se traduce en una alta susceptibilidad, y que respecto a las modificaciones en el diseño geométrico de la vía por el no acatamiento de las especificaciones técnicas mínimas establecidas en la Resolución N° 0744 de 2009, Igualmente se expresa, que la Gobernación manifestó que las modificaciones quedarían al buen juicio y justificada sustentación por parte de los responsables del proyecto de la decisión de cambios en las características de los mismos, siempre y cuando estos no afectaran negativamente la seguridad ni la comodidad de los usuarios, ni implicaran exceder significativamente el presupuesto para la ejecución del proyecto...."<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Fallo, Auto No. 1496 del 14 de noviembre de 2018

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Como se puede ver, se le explica a ZR Ingeniería, cada una de las actuaciones desplegadas; del mismo modo en la providencia recurrida se aprecia el capítulo de pruebas generales para todos los investigados y luego se individualiza la conducta y se vuelven a mencionar las pruebas que tienen que ver con cada uno de los vinculados al proceso; por lo tanto no le asiste la razón a la recurrente pues el abundante material probatorio aportado al proceso, fue la base de la decisión tomada.

Se menciona también en el escrito de recurso, la pretendida “2.1. AUSENCIA DE MOTIVACIÓN DEL ACTO y al tenor se expresa que este órgano de control “. Lo único que hizo fue una transcripción del auto de imputación sustentando el fallo en un proceso de siniestro de estabilidad, brillando por su ausencia una motivación del fallo, desconociendo de manera flagrante la incompetencia de la contraloría para conocer el proceso conforme se manifestó en la ampliación de la versión libre y que es objeto de nulidad independiente de este escrito, en donde el CONSEJO DE ESTADO – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCIÓN PRIMERA – Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO – Bogotá D.C., doce (12) de noviembre de dos mil quince (2015) señala: “... según la prueba documental allegada al expediente, lo que se observa es que el ente de control demandado fundamentó la responsabilidad fiscal en cabeza de la actora, teniendo como justificación las mismas irregularidades que sirvieron a su vez de apoyo para que el IDEA declarara el incumplimiento y la caducidad del contrato ...” En el caso que nos ocupa, situación similar ocurre por cuanto el Delegada Intersectorial sustenta el fallo en el proceso de siniestro de estabilidad que realizó la Gobernación de Arauca el cual se demuestra que igualmente la Contraloría confundió el proceso de responsabilidad fiscal con un siniestro de estabilidad de obra ...”

En primer lugar es importante señalar, que el fallo, necesariamente tenía que basarse en los hechos planteados en el Auto de Imputación, y esa es la razón por la cual las hipótesis planteadas en el Auto de Imputación, y esa es la razón por la cual las hipótesis planteadas en el Fallo, fueron unas confirmadas y otras desvirtuadas, tal y como se enuncian en el encabezado del mismo así: “AUTO No. 1496 del 14 de noviembre de 2018 “POR EL CUAL SE FALLA CON RESPONSABILIDAD FISCAL RESPECTO A UNOS VINCULADOS, Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL A OTROS, Y SE RESUELVE OTRA SOLICITUD, EN EL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No.2014-01970-80813-266-03-426 DE ARAUCA”.

El debido proceso y la garantía del derecho de defensa implica que exista congruencia en los hechos que se investigan, que deben ser los mismos por los cuales se falla; en ese marco resulta lógico que se mencionen los mismos hechos y argumentos de la imputación, en el fallo. Sin embargo el fallo aquí recurrido, contiene un nuevo capítulo de pruebas después de la imputación, en el cual se relacionan y valoran nuevas pruebas.

Ahora bien, frente a la afirmación de haberse sustentado el fallo en el proceso de siniestro de estabilidad que realizó la Gobernación de Arauca, debe aclararse que la Resolución 1982 de 2017, que declaró el siniestro fue aportada como prueba por los presuntos responsables, este despacho la valoró, la analizó en conjunto con las demás pruebas e informes técnicos

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

aportados al proceso y teniendo en cuenta lo ordenado por la Corte en la sentencia C-840, analizó la utilidad y funcionalidad que la obra ha prestado a la comunidad y determinó la cuantificación del daño. Este ejercicio de modo alguno puede entenderse como una confusión del proceso de responsabilidad fiscal con un siniestro de estabilidad de obra como se afirma en el recurso, pues como ya se dijo la Resolución 1982 de 2017 es una prueba aportada al proceso; analizada y valorada de manera objetiva que fue tomada para la reducción del daño; además se descontó el valor pagado por la Aseguradora, pues así lo señala la Ley.(...)”<sup>9</sup>

En el mismo fallo de responsabilidad fiscal, se dio respuesta a los cuestionamientos de la hoy actora al indicar que no habría actuado con culpa grave ni existió daño, indicando la Contraloría lo siguiente:

“(…) Frente a ello es importante señalar que el Contratista es un experto y resulta reprochable, que la población de Arauca, no tenga acceso a una vía tal y como fue concebida a través del contrato 299 de 2011, pues el producto entregado no cumple con el propósito de mejorar y pavimentar la vía en las condiciones que se pretendían y ello indica que no se alcanzaron los fines de la contratación estatal dispuestos en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

Todo proyecto debe estar previamente evaluado técnica, ambiental, social y económicamente, a fin de identificar de manera planeada la prioridad, necesidad y población a atender. Corresponde a la administración diseñar negocios pensados en sus necesidades reales, producto de estudios y diseños responsables que permitan el cumplimiento de los fines estatales y la protección del patrimonio público; sin embargo es igualmente importante recordar que la Ley 80 de 1993, en el inciso 2° del artículo 3°, establece que los particulares: "tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que... colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones"

Acorde con las previsiones del artículo 3 de la Ley 80/93, los contratistas cumplen una función social y tienen el deber de cooperar con las entidades administrativas para lograr el cumplimiento de los fines estatales, esto es, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que participan con ellas en la consecución de dichos fines.

ZR INGENIERIA S.A., a través de su representante, generó un detrimento patrimonial, por una gestión fiscal antieconómica e ineficaz, en razón a la inadecuada planeación y ejecución del objeto del contrato 299 de 2011 por tanto, a la finalización y entrega de la vía se observa una obra que demuestra la falta de unos estudios previos, suficientes y completos, que conllevaron a la construcción de una vía que no cumple con la función social como propósito de la inversión pública. Ello demuestra una clara contravención al

---

<sup>9</sup> Folios 118 a 122 archivo 2018221\_Auto 1748. CD Antecedentes



PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Principio de Planeación, y el contratista no está en la obligación de emprender un proyecto que presente tales debilidades.

Conforme a lo establecido en el inciso segundo del artículo 3 de la Ley 80 de 1993 y la jurisprudencia del Consejo de Estado, los particulares en virtud de su obligación de colaboración con la administración para el desarrollo de los fines estatales, también se les puede imputar vulneración del principio de planeación.

El contratista debe tener en cuenta, qué va a contratar, dónde se va a contratar, así como los sitios y condiciones de la obra; y no está obligado a emprender un proyecto que carece de sustentos o que de entrada se vislumbra con carencias, como es el caso en que nos ocupa.

Por mandato constitucional, el particular, en este caso el contratista es un colaborador de la administración para el logro de los fines estatales. En esos términos se regula en el inciso segundo del artículo 3 de la Ley 80 de 1993 así:

"Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones".

Valga señalar que el deber de planeación también incluye a los contratistas, puesto que ellos también manejan recursos públicos. Este planteamiento es desarrollado por el Consejo de Estado así<sup>95</sup>: "el deber de planeación también abarca a estos colaboradores de la administración puesto que no sólo tienen el deber de ponerle de presente a la entidad las deficiencias de planificación que adviertan para que sean subsanadas sino que además deben abstenerse de participaren la celebración de contratos en los que desde entonces ya se evidencie que, por fallas en su planeación, el objeto contractual no podrá ejecutarse. Mucho menos podrán pretender los contratistas, en este último caso, el reconocimiento de derechos económicos puesto que esto sería tanto como aspirar al reconocimiento de una apropiación indebida de los recursos públicos."

El contratista contribuyó al detrimento patrimonial, e incumplió su deber de colaborar en el cumplimiento del objeto contractual y desarrollo de los fines del Estado, y al Principio de Planeación, que tal y como lo ha sostenido el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, también debe cumplirse por parte de los particulares contratistas así:

"Finalmente, no debe olvidarse que a las voces del inciso 2° del artículo 3° de la Ley 80 de 1993 los particulares "tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que... colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones" y por consiguiente de este precepto se desprende que el deber de planeación también abarca a estos colaboradores de la administración puesto que no sólo tienen el deber de ponerle de presente a la entidad las deficiencias de planificación que adviertan para que sean subsanadas sino

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

que además deben abstenerse de participar en la celebración de contratos en los que desde entonces ya se evidencie que, por fallas en su planeación, el objeto contractual no podrá ejecutarse. Mucho menos podrán pretender los contratistas, en este último caso, el reconocimiento de derechos económicos puesto que esto sería tanto como aspirar al reconocimiento de una apropiación indebida de los recursos públicos Corolario de lo que hasta aquí se ha expresado es que si, por ejemplo, una entidad estatal celebra un contrato para ejecutar una obra pública en un lapso de tiempo muy corto (v/gr. 60 días) y al momento de la celebración del negocio ni siquiera ha entrado en negociaciones con los propietarios de los terrenos sobre los cuales la obra se va a hacer, ni ha adelantado diligencia alguna para su adquisición, es obvio que en ese contrato se faltó al principio de planeación de tal manera que desde ese instante ya es evidente que el objeto contractual no podrá ejecutarse en el tiempo acordado y por consiguiente infringen la ley no sólo la entidad estatal sino también el contratista al celebrar un contrato con serias fallas de planeación puesto que todo indica que el objeto contractual no podrá realizarse. Así que entonces en este caso se estará en presencia de un contrato con objeto ilícito porque se está contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y finalmente se pueda satisfacer el interés público que envuelve la prestación de los servicios públicos"96.

Quiere ello decir, que ZR INGENIERIA S.A., a través de su representante Legal NESTOR FRANCISCO ZULUAGA HOYOS O QUIEN HAGA SUS VECES, debió tener en cuenta al celebrar y ejecutar el contrato No. 299 de 2011, tenía la obligación de coadyuvar con el Estado en el logro de sus fines y el cumplimiento de la función social que ello implicaba; además con la suscripción del mismo se declaró la aceptación y conformidad con los documentos técnicos del proyecto, del contrato y demás que lo conformaban.

Por lo expuesto, la administración, el contratista y el interventor conocían las condiciones técnicas requeridas para un proyecto de tal magnitud, condiciones estas, contenidas en los estudios previos, los pliegos de condiciones y el contrato y los antecedentes del suelo en obras similares del Departamento de Arauca.

(...)

ZR INGENIERIA S.A., como ejecutor de las prestaciones económicas del Contrato 299 de 2011 contribuyó a la materialización del Daño al patrimonio público, pues lo contratado a la fecha no ha prestado servicio a la comunidad en el propósito de satisfacer sus necesidades básicas; es por esa razón, que con su actuar omitió sus deberes, pues suscribió y ejecutó el contrato y recibió el pago de los dineros públicos por una obra que no presta la utilidad ni funcionalidad esperada para la comunidad; ello indica que no se alcanzaron los fines de la contratación estatal dispuestos en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

De acuerdo a lo evaluado en el proceso se pudo establecer la existencia de notorias deficiencias en la etapa de planeación y ejecución del CONTRATO 299 de 2011 y ZR INGENIERIA S.A., a través de su representante Legal NESTOR FRANCISCO ZULUAGA HOYOS O QUIEN HAGA SUS VECES

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

omitió los deberes de planear adecuadamente la ejecución del mismo, y de ejecutar la obra en el marco del objeto; por ello, el contratista actuó con descuido y falta de diligencia, que lo ubica en una situación de reproche, por incumplimiento de sus obligaciones y deberes. De ello dan cuenta, las visitas e informes técnicos, las denuncias, quejas ciudadanas y la situación de la población de Arauca.

Las obras derivadas del contrato 299 de 2011 no prestan la utilidad ni la funcionalidad para las que fueron contratadas. El objeto del contrato es claro pues habla de MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA; y aparece demostrado que no hubo MEJORAMIENTO Y NO SIRVIÓ LA PAVIMENTACIÓN en los términos y condiciones contratadas pues se entregó un pavimento que se ha reparado constantemente. Ello indica que no se alcanzaron los fines de la contratación estatal dispuestos en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

Desde los estudios previos se planteó:

"El riesgo se define como una circunstancia que se puede presentar y alterar la realización óptima de lo deseado con el contrato. Los riesgos pueden ser de tipo Geológico, Ambiental, Adquisición de predios, Cambiarlo, Tarifario, Tributario, Financiero, Comercial, Operación, de construcción y orden público. A partir de la fecha de suscripción del Contrato y en todas las etapas del mismo (Iniciación, ejecución) el Contratista asume los efectos derivados de todos y cada uno de los riesgos asociados a este Contrato e identificados por LA ENTIDAD como asignados al contratista, al igual que respecto a los que logre determinar, salvo los casos en que expresamente se ha determinado lo contrario. En este sentido, el Contratista asume los efectos derivados de los riesgos que se listan a Continuación de manera general, además de aquellos que se desprendan de la matriz de. Riesgos anexa al presente documento, otras cláusulas o estipulaciones del contrato resultante, sus anexos y sus Apéndices o que se deriven de la naturaleza de este proyecto. Por lo tanto, no procederán reclamaciones del Contratista basadas en el suceso de alguno de los riesgos asumidos por el Contratista y —consecuentemente- el Departamento de Arauca no hará reconocimiento alguno, ni se entenderá que ofrece garantía alguna al Contratista, que permita eliminar o mitigar los efectos causados por la ocurrencia de alguno de estos riesgos, salvo que dicho reconocimiento o garantía se encuentren expresamente pactados en el presente Contrato".

El daño al patrimonio público además se ratifica por la Gobernación de Arauca, que expidió la Resolución No. 1982 del 2017, a través de la cual se declaró el siniestro del contrato 299 de 2011. Esta prueba decretada y aportada al proceso da cuenta de los problemas manifestados en la vía Matapalito-Caracol, evidenciados en la aparición de baches, resultado de pequeñas fisuras que con el paso del tiempo derivaron en fisuras de mayor longitud a lo largo de todo el tramo vial construido, así como también de la patología denominada "piel de cocodrilo" del material asfáltico sobre los dos carriles de circulación. Se menciona también, que pese a que la fisuración en su gran mayoría se selló con emulsión asfáltica tipo Polybit, dicha intervención evitó la aparición de nuevas fisuras y grietas no selladas, y dado que la estructura del pavimento se encuentra fisurada, agrietada y/o fallada,

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

la humedad de la superficie es mayor y que al haber fallas en el concreto asfáltico se generó la aparición de nuevos fallos.

Se manifiesta como fundamento al Acto Administrativo mediante el cual se declaró el siniestro, que el Departamento de Arauca, en virtud de los análisis, ensayos e informes técnicos, considera que existen fallas originadas en la mala calidad de la carpeta asfáltica, atribuibles al contratista que amenazan la calidad de la obra; se menciona el concepto técnico presentado por la Secretaría de Infraestructura Física Departamental y se expresa que la carpeta asfáltica posee una capacidad estructural muy pobre, derivada de la mala calidad de la mezcla asfáltica.

Se concluye entonces, que la vía Matapalito Caracol, presenta falencias en las condiciones del concreto asfáltico construido a través del contrato No. 299 de 2011 por el fenómeno de fatiga y baja resistencia de la mezcla asfáltica instalada, lo que ocasionó el deterioro que afecta la totalidad de los 22 kilómetros construidos. Se menciona así, que la causa del deterioro en la vía se debe a la mala calidad de la mezcla asfáltica y por ende de la carpeta asfáltica, cuya calidad y eficiencia era responsabilidad del contratista ejecutor.

El daño aquí es claro, como es clara la omisión de los servidores públicos que suscribieron el Contrato, ejercieron la interventoría y supervisión y quienes lo ejecutaron. Sus actuaciones debían estar precedidas de principios tales como la objetividad, la eficiencia, la economía y la eficacia, entre otros. De lo anterior se concluye que el daño se materializa en la modalidad de pérdida de los recursos públicos por el desconocimiento de las normas técnicas del INVÍAS indicadas en la Resolución 0744 del 4 de marzo de 2009 por la construcción de la Vía Matapalito - Caracol ubicada en el Departamento de Arauca, que se construyó sin las especificaciones técnicas de una vía secundaria y con un avance degenerativo en la estructura del pavimento, todo ello producido por una gestión fiscal ineficaz, ineficiente, que en términos generales, no se aplicó al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados en el Plan de Desarrollo "Seguimos con el Cambio" del Departamento de Arauca.

Se estima entonces que al existir incumplimiento en las especificaciones técnicas establecidas por el INVÍAS, y por las fisuras y fallas en términos de calidad de la vía, se afecta la estabilidad de la obra y la seguridad de los usuarios.

(...)

Las fallas estructurales en la Vía resultado del contrato 299 de 2011, demuestran la conducta imprudente de la empresa contratista ZR INGENIERIA S.A., a través de su representante Legal NESTOR FRANCISCO ZULUAGA HOYOS O QUIEN HAGA SUS VECES que causó un daño al patrimonio del Estado, por esa razón obró con Culpa grave que según lo consagra el Código Civil en el artículo 63: "consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios".

El Consejo de Estado sobre el particular ha expuesto:

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

"....incurrirá en culpa grave, quien actúa con un grado máximo de imprudencia o negligencia, cuando no observa el comportamiento mínimo que aún una persona descuidada observaría; es por eso que dice la norma, que esta clase de culpa en materias civiles, equivale al dolo; la culpa grave o negligencia grave es descrita por la jurisprudencia alemana como "...una conducta que infringe, en una medida desacomodadamente desproporcionada, a la diligencia requerida; sería pasar inadvertido lo que en un caso dado, a cualquiera, debe ser evidente'..."; es decir, que esa "...negligencia grave sería 'la vulneración de un deber especialmente grave y también subjetivamente inexcusable sin más, que excede considerablemente la medida acostumbrada en la negligencia'" <sup>10</sup>

Por lo expresado, la conducta que se cuestiona al Contratista, se adecúa a dicha definición, pues en su condición de Contratista, y de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, le es imputable la vulneración al principio de planeación, principio de economía y a su deber de colaboración de la administración para el desarrollo de los fines estatales.

Resultado del análisis que antecede, y en general de las consideraciones que el Despacho ha expuesto ampliamente en la presente providencia, se considera que existe una lesión al patrimonio del Estado en calidad de detrimento, representado en la lesión al patrimonio público producida por la Gestión Fiscal Antieconómica, ineficaz, e ineficiente de los servidores públicos y particulares que planearon, suscribieron y ejecutaron las obras del contrato 299 de 2011, en particular del ZR INGENIERIA S.A., a través de su representante Legal NESTOR FRANCISCO ZULUAGA HOYOS O QUIEN HAGA SUS VECES quien omitió los deberes cometidos y fines esenciales del Estado, pues contribuyó al detrimento causado por las fallas, fisuras deterioro y grietas en la vía, que corresponde a la suma de diversas circunstancias referidas, tanto al proceso de diseño como al de construcción; por esa razón la inversión en el mejoramiento y pavimentación de la vía Matapalito - Caracol no cumplió con el propósito de suplir las necesidades de interés general esperado, cual era el de contar con una vía mejorada y pavimentada; y al no cumplirse con la finalidad social, es clara la existencia del daño por el hecho No. 1 descrito en el acápite de daño.

En ese orden de ideas, la evidenciada conducta de ZR INGENIERIA S.A., a través de su representante Legal NESTOR FRANCISCO ZULUAGA HOYOS O QUIEN HAGA SUS VECES refleja que el rol esperado de colaborador del Estado para el desarrollo de los fines de interés general que tenía la plena capacidad y deber legal de identificar situaciones anómalas frente a la debida planeación y desarrollo del principio de economía, así como de realizar las obras de conformidad con lo contratado, completas y de buena calidad, no fue cumplida; y por tanto, se constituyó en una omisión legal, de la protección de la moralidad administrativa, la transparencia y la correcta ejecución de las actividades contractuales; lo que consecuentemente se concretó en el daño patrimonial al Estado que es objeto del presente proceso de responsabilidad fiscal; en razón a la vulneración de los principios de la gestión fiscal, y a lo establecido en los artículos 2, 6, 124, 209, 339 y 341 Constitucionales; de

---

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA Expediente Número 31975 Radicación No.: 25000 2326 000 2000 01875 01

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 3, 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, de la Ley 80 de 1993, según los cuales, el contratista debe colaborar con el Estado en el cumplimiento de los fines estatales, en hacer uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones, tendiente a la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse en favor de los intereses comunes. En el caso que nos ocupa, estamos frente a un daño al patrimonio público real, cierto, actual y cuantificable, pues los recursos invertidos en el contrato 299 de 2011 suscrito con la UNIÓN TEMPORAL VÍA CARACOL101, cuyo objeto consistió en el "mejoramiento, pavimentación de la vía Matapalito - Caracol, Departamento de Arauca", se perdieron en la medida en que el producto entregado no cumple con el propósito de mejorar y pavimentar la vía ya existente y ello indica que no se alcanzaron los fines de la contratación estatal dispuestos en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, y la conducta desplegada por la empresa ZR INGENIERIA S.A., a través de su representante Legal NESTOR FRANCISCO ZULUAGA HOYOS O QUIEN HAGA SUS VECES, fue determinante en la materialización del daño y sus acciones y omisiones conllevaron al menoscabo al patrimonio público, razón por la cual el NEXO CAUSAL se encuentra probado.

Por lo expresado, se considera que existe una lesión al patrimonio del Estado en calidad de detrimento, causado al Departamento de Arauca; producido por la Gestión Fiscal Antieconómica, ineficaz, e ineficiente de los servidores públicos y particulares que planearon, suscribieron y ejecutaron las obras del contrato 299 de 2011, que no cumplieron con los cometidos y fines esenciales del Estado, en razón a que las obras no prestan la utilidad ni funcionalidad esperada. De ello dan cuenta las pruebas existentes en el plenario, que comprometen la responsabilidad de la empresa ZR INGENIERIA S.A., como contribuyente al daño ocasionado a través de su representante Legal NESTOR FRANCISCO ZULUAGA HOYOS O QUIEN HAGA SUS VECES por haber obrado a título de CULPA GRAVE conforme a los hechos precedentes; es por ello que debe responder solidariamente por el hecho No. 1 el valor del detrimento tal y como se ha demostrado en la presente providencia en cuantía de \$13.498.678.944, TRECE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES, SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO NOVECIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS. M/CTE. INDEXADOS.(...)"<sup>11</sup>

Por su parte, en el Auto 1768 de 2018 que resolvió el recurso de reposición, se reiteraron los argumentos señalados en el fallo con responsabilidad fiscal.

En el Auto ORD-80112-0023-2019, la Contraloría se refirió frente a los cuestionamientos de la hoy actora relacionados con la ausencia de elementos para declarar a la sociedad hoy actora como responsable fiscal, al decir:

---

<sup>11</sup> Folios 162 a 165 Archivo 1496. CD Antecedentes.

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

“(…) Tampoco le asiste la razón al recurrente. Se observa que el daño patrimonial investigado se concretó con el deterioro prematuro de la capa asfáltica por agrietamiento y fisuración de la misma, de manera que para lograr dejar la vía en las condiciones ideales y para ser considerada como una vía secundaria —no una vía terciaria mejorada- se requiere de la inversión de cuantiosos recursos, por la conducta gravemente culposa, entre otros, por parte de la sociedad ZR INGENIERÍA S.A., al no colaborar con la administración al cumplimiento de los fines estatales y ejecutar una carretera de muy inferior calidad y especificaciones, para ser considerada como una vía secundaria.

Se insiste, por una parte, la sociedad aquí apelante consideró que los diseños eran deficientes, al momento de realizar modificaciones a éstos, como colaboradores de la administración, debieron haber advertido o cuestionado las modificaciones acordadas; en el acta de comité técnico se observa que también estuvieron presentes y participaron en los mismos; este no es el momento para afirmar que los diseños eran deficientes cuando, desde la etapa precontractual al contrato de obra pública, tenían conocimiento de tal situación y al momento de hacer modificaciones a los diseños, en lugar de atacar esos aparentes malos diseños, como una sociedad dedicada a obras de ingeniería con trayectoria larga, se limitó a aprobar un alargamiento de la capa asfáltica, en contravía de las regulaciones impartidas por parte del Ministerio de Transporte, para ser considerada una vía secundaria.

En efecto, quedó evidenciada la mala calidad de las obras:

"...pues tal como se demostró existe una diferencia entre los espesores diseñados y los contruidos, con relación al contenido de asfalto el 60% excede los rangos admisibles, respecto a los valores de flujo se evidenció que el 73% de los resultados no cumplen las exigencias del INVÍAS, el 87% de la totalidad de resultados de vacíos con aire, excede los máximos establecidos por la normatividad INVÍAS 2007, creando mezclas asfálticas permeables de fácil acceso del aire el agua y deterioro prematuro por envejecimiento.”<sup>12</sup>

En fin, si a la recurrente le queda alguna duda acerca de los elementos de la responsabilidad fiscal en cabeza de la sociedad que representa, se remite a lo dicho en el acápite correspondiente al fallo con responsabilidad fiscal atacado (Folios 136 — 141).”<sup>13</sup>

Del comparativo de las normas señaladas por la actora como infringidas y del contenido de los actos demandados no se advierte hasta este momento procesal vulneración alguna en consideración que se determinó por la Contraloría la responsabilidad fiscal en cabeza de ZR Ingeniería S.A. al advertirse incumplimiento en las especificaciones técnicas mínimas establecidas para la obra por INVÍAS, así como por la existencia de

---

<sup>12</sup> Auto N° 1496 del 14 de noviembre de 2018, que resolvió los recursos de reposición. página 44.

<sup>13</sup> Folios 50 a 51 Archivo Auto ORD-80112-0023-2019.

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

fisuras y fallas en términos de calidad de la vía, obra que señala no cumple con la finalidad para la que fue contratada.

Será del análisis de las pruebas allegadas con la demanda y su contestación, así como de los antecedentes administrativos que se determine si en el caso en particular concurrieron los elementos para declarar responsable fiscalmente a ZR Ingeniería S.A.

- En relación con el cuestionamiento dirigido a indicar que la Contraloría no tuvo en consideración que el acto administrativo de declaratoria de siniestro de estabilidad.

Respecto del argumento señalado por la actora, al indicar que la Contraloría no tuvo en consideración que el acto administrativo de declaratoria de siniestro de estabilidad ante el Tribunal Administrativo de Arauca en proceso 81001233900020180001300, demandante Unión Temporal Vía Caracol (Maquinaria Ingeniería y Construcción Miko SAS y ZR Ingeniería S.A.) y demandado Gobernación de Arauca, fundamento el siniestro de estabilidad para establecer el daño sin motivación alguna, se observa que dicho cuestionamiento fue tenido en consideración al momento de resolverse el recurso de reposición en Auto 1768 de 2018, en el cual la Contraloría indicó que:

“(…) La decisión sobre las pruebas solicitadas ya se tomó, y las que fueron decretadas se practicaron y valoraron; por lo tanto no es el momento de entrar a determinar o de volver a responder el por qué se negaron unas pruebas como se pretende, pues este tema ya fue debatido en primera y segunda instancia, e incluso algunas en sede de tutela.

Así mismo se aplica a lo planteado frente a la solicitud de prueba trasladada, cuyos argumentos ya fueron debatidos y decisiones en firme, pues se trae a colación, el por qué considera la recurrente que se debieron trasladar y analizar pruebas que fueron negadas.(…)”<sup>14</sup>

Además de reiterar la Contraloría lo señalado con antelación en el sentido indicar que la suma reconocida por siniestro fue descontada para efectos de determinar el monto

---

<sup>14</sup> Folio 127. Auto 1768 de 2018.



PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

del detrimento patrimonial, se hizo referencia por la misma frente al decreto de la prueba señalada por la actora, sin que hasta este momento procesal se advierta la vulneración de la normativa por la misma indicada.

## **2º. Infracción de las normas al motivar la Contraloría los actos demandados en argumentos superfluos.**

- Falta de valoración probatoria

En criterio de la actora, los actos demandados infringen las normas en que debían fundarse al no tener en consideración la Contraloría que la UT no construyó el terraplen y no utilizó materiales o suelos expansivos, así como efectuó la revisión de diseños, haciendo referencia para ello a la ampliación de versión libre de 4 de septiembre de 2018, resaltando que quien realizó dichos estudios y diseños fue la sociedad J&F Ingeniería Ltda.

Que la actora no es responsable por cuanto en los pliegos de condiciones no existe indicación alguna sobre la revisión de los diseños, desconociendo así el precedente judicial respecto de la ausencia de responsabilidad en la etapa de planeación por lo que hace referencia a la providencia de 11 de diciembre de 2014 emanada del Tribunal Administrativo de Casanare.

Las normas que considera vulneradas la actora, además del artículo 29 Constitucional antes señalado, corresponden a las siguientes:

- Ley 610 de 2000

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

**“ARTÍCULO 22. NECESIDAD DE LA PRUEBA.** Toda providencia dictada en el proceso de responsabilidad fiscal debe fundarse en pruebas legalmente producidas y allegadas o aportadas al proceso.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0610\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html)

**ARTÍCULO 23. PRUEBA PARA RESPONSABILIZAR.** El fallo con responsabilidad fiscal sólo procederá cuando obre prueba que conduzca a la certeza del daño patrimonial y de la responsabilidad del investigado.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0610\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html)

**ARTÍCULO 24. PETICION DE PRUEBAS.** El investigado o quien haya rendido exposición libre y espontánea podrá pedir la práctica de las pruebas que estime conducentes o aportarlas.

La denegación total o parcial de las solicitadas o allegadas deberá ser motivada y notificarse al peticionario, decisión contra la cual proceden los recursos de reposición y apelación.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0610\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html)

**ARTÍCULO 25. LIBERTAD DE PRUEBAS.** El daño patrimonial al Estado y la responsabilidad del investigado podrán demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0610\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html)

**ARTÍCULO 26. APRECIACION INTEGRAL DE LAS PRUEBAS.** Las pruebas deberán apreciarse en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional.”

Cuestiona la actora el análisis probatorio realizado por la Contraloría para determinar la responsabilidad fiscal de la hoy actora, se observa que en el Auto No. 1768 de 21 de diciembre de 2018 “por medio del cual se deciden los recursos de reposición, se conceden los recursos de apelación presentados contra el Fallo No. 1496 del 14 de noviembre de 2018, y se resuelven otras solicitudes en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. 2014-01970-80813-266-03-426 de Arauca”, se reiteraron los argumentos señalados por la hoy demandada frente a la responsabilidad de la sociedad actora y se hizo referencia a los cuestionamientos realizados por la misma frente a las pruebas, así:

“(…) Es importante señalar frente a dicha afirmación que la decisión tomada por este despacho se basó en el material probatorio aportado, analizado en conjunto, y que tal y como se describió en el capítulo de INDIVIDUALIZACIÓN DE LA CONDUCTA, a la empresa ZR INGENIERÍA S.A., se le describieron debidamente las actuaciones, basadas en pruebas legalmente aportadas al proceso. Es así como se expresó en el fallo:

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

“ZR INGENIERÍA S.A., a través de su representante legal NESTOR FRANCISCO ZULUAGA HOYOS, suscribió el contrato 299 de 2011 (Fol.16-25)<sup>15</sup>, con la Gobernación de Arauca, cuyo objeto consistió en el “mejoramiento, pavimentación de la vía Matapalito – Caracol, Departamento de Arauca”. El contrato 299 de 201, se inició el 15 de julio de 2011, y se terminó el 22 de febrero de 2012. A folio 112 del expediente se observa que la obra, fue recibida a entera satisfacción por la Gobernación de Arauca el día 30 de julio de 2012 y el contrato fue liquidado el día 13 de diciembre de 2012. Al respecto los integrantes del comité de vigilancia ciudadana proyecto vía MATAPALITO – CARACOL, manifestaron<sup>16</sup> en reiteradas oportunidades acerca de las múltiples fallas que se presentaban en algunos tramos de la vía construida.

Según oficio de fecha 29 de octubre de 2012 y 29 de noviembre de 2012, se denuncia la presencia de fisuras o grietas longitudinales y pérdida de áridos a la mezcla MDC-2 y se expresa que aunque el contratista de obra ha realizado reparaciones se evidenció la reaparición de fisuras en las selladas y presencia de nuevas fisuras a lo largo del tramo mencionado. Se menciona igualmente, que en visita de inspección realizada el 20 de octubre de 2012, se evidenció la aparición de nuevas grietas en la vía (longitudinales y transversales), así como la aparición de fisuras en sectores diferentes a los manifestados en los oficios anteriores y que ese mismo día se realizaron medidas de algunas fisuras que iban desde 80 cm hasta 68 metros faltando fisuras por establecer su longitud y aberturas que fluctúan desde 1mm hasta mayores de 3 mm. Según oficio del 20 de enero de 2013: "Para el comité de vigilancia ciudadana es claro de acuerdo a inspección ocular realizada las acciones adelantadas por parte de la firma contratista de obra y avaladas por la interventoría no fueron activas, por cuanto se sigue presentando prolongación de las fisuras y prolongación de las mismas en las ya selladas..." Conforme a lo expresado en el oficio de fecha 14 de Febrero de 2013: "El comité de vigilancia ciudadana y de veeduría del contrato de obra No 299 le ha manifestado a la secretaria de infraestructura física departamental en reiteradas ocasiones y a su debido tiempo, las fallas que ha presentado la carpeta asfáltica en el tramo construido en la vía matapalito-caracol, sin embargo pese a los sellos aplicados para subsanarlas hay prolongaciones de las mismas y reaparición de las fisuras y/o grietas ya selladas, por esta razón la veeduría se abstuvo de recibir la obra" Según oficio del 5 de marzo de 2013: "En la carpeta también se evidencia pérdida de áridos, cabezas duras que corresponden a la presencia de agregados expuestos fuera del mortero arena asfalto .... evidencia de asfalto frío en pata de talud de la vía..."

En síntesis el comité de vigilancia ciudadana proyecto vía MATAPALITO — CARACOL, concluyó que era preocupante el hecho que a menos de un año de haberse culminado la obra presentara las fallas que catalogaron como estructurales.

<sup>15</sup> UT VÍA CARACOL. Nit.900.448.173-4 R/L WILSON GALINDO SANCHEZ C.C.79.480.238, la cual está integrada por ZR INGENIERÍA S.A. NIT. 800.000.296-5, R/L NESTOR FRANCISCO ZULUAGA HOYOS C.C.19.240.710 y la firma MAQUINARIA INGENIERÍA CONSTRUCCIÓN Y OBRAS S.A.S. “MIKO SAS” NIT.800.112.748-3 R/L WILSON GALINDO SANCHEZ C.C.79.480.238.

<sup>16</sup> Folios 334 a 413

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

La vía Matapalito-Caracol hasta antes de ser pavimentada, estaba clasificada según su funcionalidad, como vía terciaria. Al celebrarse el Contrato de Obra pública No. 299 de 2011, para el MEJORAMIENTO, PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA MATAPALITO-CARACOL y al quedar pavimentada, debió construirse con las especificaciones de una vía secundaria; y a menos de un año de haberse culminado la obra, esta presentara las fallas estructurales por la presencia de fisuras o grietas longitudinales y transversales en la carpeta asfáltica; y que pese a los sellos aplicados para subsanarlas estas se prolongaban y aparecían nuevas fisuras y/o grietas ya selladas. Por esta razón no se recibió la vía por parte del Comité de veeduría.

Desde la primera visita realizada por la Contraloría General de la República se vislumbraron fallas estructurales y progresivas, que pese a que eran intervenidas, aparecían nuevamente fisuras, tanto en el área intervenida como en los sectores aledaños. Existía un diseño inicial de la estructura del pavimento, con el cual el Departamento de Arauca realizó los estudios previos y la convocatoria; este diseño fue modificado. El día 27 de septiembre de 2011, se celebró una reunión en la Secretaría de Infraestructura Física del Departamento, donde tanto contratista como el interventor sustentaron el nuevo diseño e hicieron sus aportes y comentarios al respecto, y es con estos diseños modificados con los que finalmente se ejecutó la obra, pero no se encontró en los archivos acto motivado por parte de la Gobernación de Arauca que aprobara los nuevos diseños aplicados a la obra.<sup>17</sup>

De la valoración probatoria el despacho destaca, el contenido del Oficio 2012080029304-1 suscrito por Víctor Carvajal Reyes, integrante del Comité de vigilancia ciudadana para la ejecución de los contratos 299 de 2011 y 300 de 2011, en el que se manifiesta, que desde antes de terminarse la obra se presentaron las fisuras y grietas. (folio 1781)

De igual manera la Declaración rendida por el señor GENARO LOMONACO GUERRERO, Integrante y vocero del Comité de Vigilancia ciudadana Vía Arauca —Caracol, expuso que durante el transcurso de la obra el comité realizó reuniones con el comité de obra, con los ingenieros residentes del contrato y la interventoría, y que fue una sorpresa cuando se presentaron fisuras en todo el largo de la vía antes de ser recibida la obra y que por esa razón ellos no la recibieron. (folio 786)

El Interventor del Contrato a través del oficio 2013080903518-1 del 6 de febrero de 2013, realizó un recorrido por la vía y tomó muestras a la subrasante en los sitios donde aparecieron Las fisuras para realizar ensayos de laboratorio. (folio 848); y expuso que no era la primera vez que se presenta esta patología en las vías del Departamento y que La Gobernación de Arauca tenía informes de estudios realizados desde el año 2006, que fueron presentados por la interventoría del contrato de PAVIMENTACION DE LA VIA TAME ARAUCA, Consorcio INTARCOL, a raíz de las fisuras que se presentaron durante la ejecución del proyecto, en los que se concluyen que por la presencia de arcillas en los suelos del Departamento, estos deben ser tratados antes de intervenidos para evitar este tipo de patología.

---

<sup>17</sup> Folio 70-72 y 79-86

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Quiere ello decir que la Gobernación conocía la situación particular de los suelos en el Departamento de Arauca.

El 9 de octubre de 2014 se presenta un informe por la UT INTERVIA CARACOL, a la Gerencia Departamental de Arauca en el que se expresa que los suelos que conforman los estratos inferiores en el tramo explorado, PRO + 000 al PR24 +000, son suelos arcillosos, susceptibles a los cambios de volumen asociados a las variaciones en la humedad, situación que se hace crítica en el cambio de la temporada de lluvias a la temporada seca. Se expresa que a la fecha las fisuras se encuentran selladas en su totalidad, lo que impide que haya filtraciones de agua lluvias hacia la estructura de la vía y la subrasante, evitando que se produzcan fallas en la estructura del pavimento, lo que ha garantizado el normal tránsito vehicular y la estabilidad de la vía. Se expresa al tenor: "El sector donde se construyó la vía Matapalito — Caracol, tiene suelos con las mismas características geológicas del tramo construido en la vía Tame-Arauca. Resaltamos como información muy importante del contenido del informe del consorcio INTERCOL lo siguiente 2. ESTUDIO Y TRATAMIENTO A LAS FISURAS Y GRIETAS PRESENTADAS EN LA VÍA Causas asociadas con el comportamiento geotécnico de los materiales. Basados en el análisis del problema, se establece que las fisuras y grietas presentes en la carpeta asfáltica de la vía Tame-Arauca en el sector comprendido entre el K145+000 y el K151+715 están relacionados con el comportamiento propio de las arcillas y las condiciones climáticas de la zona en estudio"

Se expresa que el diseño de la vía entregado por la Gobernación y que formó parte de los documentos del proceso precontractual, fue realizado por J&F ingeniería y Topografía Ltda, en el cual las exploraciones se hicieron a un (1) metro de profundidad. (folio 887 a 892).

Se estima entonces que al existir incumplimiento de las especificaciones técnicas mínimas establecidas por el INVÍAS, y por fisuras y fallas en términos de calidad de la vía, se afecta la estabilidad de la obra y la seguridad de los usuarios.

En el mismo sentido la Contraloría determinó a través de un INFORME TÉCNICO", que la vía Matapalito-Caracol, que pretendía mejorarse y pavimentarse mediante el Contrato de Obra Pública N° 299 de 2011, con una longitud de 21.2 Km, no cumple con la especificaciones técnicas mínimas establecidas en la Resolución N° 0744 del 04 de marzo de 2009, expedida por el Ministerio de Transporte.

Igualmente se concluye que la causa de las fisuras y agrietamiento en la carpeta asfáltica, tiene su raíz en los materiales empleados en la construcción de terraplenes y que debido a su origen, son de tipo arcilloso, con la característica particular de presentar un alto potencial de expansión que se traduce en una alta susceptibilidad, y que respecto a las modificaciones en el diseño geométrico de la vía por el no acatamiento de las especificaciones técnicas mínimas establecidas en la Resolución N° 0744 de 2009, Igualmente se expresa, que la Gobernación manifestó que las modificaciones quedarían al buen juicio y justificada sustentación por parte de los responsables del proyecto de la decisión de cambios en las

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

características de los mismos, siempre y cuando estos no afectaran negativamente la seguridad ni la comodidad de los usuarios, ni implicaran exceder significativamente el presupuesto para la ejecución del proyecto....”<sup>18</sup>

Como se puede ver, se le explica a ZR Ingeniería, cada una de las actuaciones desplegadas; del mismo modo en la providencia recurrida se aprecia el capítulo de pruebas generales para todos los investigados y luego se individualiza la conducta y se vuelven a mencionar las pruebas que tienen que ver con cada uno de los vinculados al proceso; por lo tanto no le asiste la razón a la recurrente pues el abundante material probatorio aportado al proceso, fue la base de la decisión tomada.

(...)

Se menciona en el recurso que no puede ser reprochado al contratista el proceso precontractual y contractual pues los ítems contratados fueron en virtud de los diseños en lo que tienen que ver con el contenido de la minuta del Contrato de Obra Pública No.299 de 2011 y más exactamente en la Cláusula Segunda, no se vislumbra que se hayan contemplado actividades o ítems de construcción que hubieran ayudado a mitigar el fenómeno de fisuración y agrietamiento el pavimento asfáltico. Frente a esta afirmación se indica que el Contratista como colaborador del Estado y experto en negocios debe tener muy claro, qué es lo que va a contratar, dónde lo va a hacer, cómo lo va a realizar; por lo tanto no es admisible concluir, que los daños se debieron a errores en la etapa precontractual; máxime si se tiene en cuenta que los diseños fueron modificados con la aquiescencia de la administración y del contratista. Tal modificación está aceptada por el contratista pues, tal y como se expuso en el fallo, "ZR INGENIERIA S.A., a través de su representante Legal NESTOR FRANCISCO ZULUAGA HOYOS, suscribió contrato 299 de 2011 (Fol. 16-25)<sup>32</sup>, y a pesar de haberse recibido la obra a entera satisfacción por la Gobernación de Arauca, se presentaron de manera temprana fisuras o grietas longitudinales que pese a haber sido reparadas, fueron apareciendo nuevas grietas en sectores diferentes. Las circunstancias de tiempo, modo y lugar, se han descrito en el fallo de manera detallada pues desde el inicio del proceso se ha indicado a través de los diferentes informes técnicos, como desde el año 2012, que se recibe la obra hasta la fecha en que se produjo el fallo, se han venido presentando las fallas en la vía que fueron reparadas con polybit.

La vía Matapalito-Caracol hasta antes de ser pavimentada, estaba clasificada según su funcionalidad, como vía terciaria. Al celebrarse el Contrato de Obra pública No. 299 de 2011, para el MEJORAMIENTO, PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA MATAPALITO-CARACOL y al quedar pavimentada, debió construirse con las especificaciones de una vía secundaria; y a menos de un año de haberse culminado la obra, esta presentara las fallas estructurales por la presencia de fisuras o grietas longitudinales y transversales en la carpeta asfáltica; y pese a los sellos aplicados para subsanarlas estas se prolongaban y aparecían nuevas fisuras y/o grietas ya selladas. Por esta razón no se recibió la vía por parte del Comité de veeduría.

---

<sup>18</sup> Fallo, Auto No. 1496 del 14 de noviembre de 2018

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

(...)

Se considera por el apoderado de los contratistas, que la modificación en los diseños mejora la capacidad de la vía pues se afirma: "De igual manera se hace referencia en el auto de imputación a la modificación del diseño sin detenerse a determinar que dicha modificación de la estructura no es sustancial y por el contrario mejora su capacidad..."

También se sostiene que existe incongruencia en la cuantificación del daño, cuando se menciona el contenido de Resolución 1982 de 2017 POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA OCURRENCIA DEL SINIESTRO DE ESTABILIDAD DE LA OBRA DEL CONTRATO N°299 DE 2011 emitida por el GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA. Este despacho reafirma lo expuesto en el fallo, en el sentido de tratarse de una vía con evidentes, notorias e innegables fallas, producto de una sumatoria de errores en la ejecución de la obra, tales como: inobservancia de las normas INVIAS, en aspectos fundamentales como el Diseño geométrico de la vía y la calidad de los materiales, deformaciones generalizadas a lo largo de la vía, el bacheo, fisuras en una vía relativamente joven, y fatiga prematura por la utilización de materiales no competentes para una vía secundaria. Se manifiesta que esta entidad al establecer la responsabilidad de ZR ingeniería, descontextualiza los hechos tal como se presentaron, así: "En primer lugar mediante oficio 2013 ER 0050833 de fecha 24/05 /2013 emanado de la Ingeniera Supervisora del Contrato de Interventoría No. 300 de 2011 da respuesta al Contralor Provincial Mesa Colegiada de Arauca y señala lo siguiente: Respuesta al punto No. 4: La Unión Temporal Intervía Caracol, el día 21 de septiembre de 2011, presentó a la administración departamental las modificaciones propuestas al diseño inicial. Presentó el nuevo diseño según el Método AASHTO. Según lo manifestado en dicho informe de diseño por la especialista de la interventoría, Ing. Liz Maydolly, en la estructura definitiva presentada, se correlacionan las propiedades de los materiales existentes en la región (folios 72 a 91). Posteriormente, el día 27 de septiembre de 2011, se celebró una reunión en la Secretaría de Infraestructura Física Departamental donde contratista e interventoría sustentaron el nuevo diseño e hicieron sus aportes y comentarios al respecto. La Secretaría de Infraestructura Física aceptó las modificaciones propuestas, ya que se sustentaron en ensayos de laboratorio, realizados por contratista e interventoría, y los cálculos estuvieron a cargo de la ingeniera especialista de la interventoría. (folios 92 a 94).

No se observa el por qué se descontextualiza lo sucedido, pues tal y como se afirmó en el fallo: "Desde la primera visita realizada por la Contraloría General de la República se vislumbraron fallas estructurales y progresivas, que pese a que eran intervenidas, aparecían nuevamente fisuras, tanto en el área intervenida como en los sectores aledaños. Existía un diseño inicial de la estructura del pavimento, con el cual el Departamento de Arauca realizó los estudios previos y la convocatoria; este diseño fue modificado. El día 27 de septiembre de 2011, se celebró una reunión en la Secretaría de Infraestructura Física del Departamento, donde tanto contratista como el interventor sustentaron el nuevo diseño e hicieron sus aportes y comentarios al respecto, y es con estos diseños modificados con los que finalmente se ejecutó la obra, pero no se encontró en los archivos acto motivado por parte

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

de la Gobernación de Arauca que aprobara los nuevos diseños aplicados a la obra".<sup>19</sup>

Se afirma por la recurrente que este despacho basa la decisión en el contenido de la Resolución 1982 de 2017, y luego saca unas conclusiones y hace un comparativo, entre las afirmaciones contenidas en los informes técnicos y/o en los análisis de la contraloría, Vs el contenido de dicha Resolución. Y además infiere, interpreta y cuestiona el contenido de la resolución que dicho nuevamente, es una de las tanta pruebas valoradas para la decisión tomada.

Por ejemplo, se dice: " La propuesta de intervención para la estructura de pavimento, así como las recomendaciones inmersas en el documento de diseño APC (2011), es el resultado de aplicar los procesos y prácticas comunes de la ingeniería de pavimentos, encontrándose adecuadas, a lo cual se precisa esta afirmación valedera respecto a la estructura. De lo anterior se infiere que la modificación de los diseños fue realizada por la Interventoría y lo acordado en la reunión del 27 de septiembre se referida a la participación necesaria del contratista por cuanto se basaba en ensayos de laboratorio de materiales de cantera que iba a ser usado en la ejecución de la obra. Por lo tanto, la modificación a la estructura de la vía presentada por la Interventoría, no son objeto de cuestionamiento alguna en la Resolución de siniestro de estabilidad; y luego se expresa: "2.4.3 Argumenta el órgano de control "...la Contraloría determino a través de un INFORME TECNICO, que la vía Matapalito Caracol, que pretendía mejorarse y pavimentare mediante el Contrato de Obra pública No.299 de 2011, con una longitud de 21.2 Km, no cumple con las especificaciones técnicas mínimas establecidas en la Resolución No. 0744 de 04 de marzo de 2009, expedida por el Ministerio de Transporte..." Zr ingeniería S.A se insiste NO ES RESPONSABLE DE LOS DISEÑOS, PUES LA FIRMA J&F Ingeniería y Topografía Ltda fue la empresa responsable de los diseños y a quien le correspondía la verificación del cumplimiento de la resolución No. 0744 del 2009 del Ministerio de Transporte o de justificar los cambios en las características del diseño como lo prevé la misma Resolución. Como ya se ha dicho el día 27 de septiembre de 2011, se celebró una reunión en la Secretaría de Infraestructura Física del Departamento, donde tanto contratista como el interventor sustentaron el nuevo diseño e hicieron sus aportes y comentarios al respecto, y es con estos diseños modificados con los que finalmente se ejecutó la obra. Por lo tanto es claro que los diseños se modificaron con la anuencia del contratista.

Se cuestiona que esta entidad afirmara que la vía vía Matapalito Caracol, ya existía y era transitada por los usuarios y tenía la utilidad y funcionalidad en unas condiciones de vía terciaria, pues se considera que en la época invernal no era transitable en todo su recorrido. Frente a esto, el despacho analizó todas las pruebas aportadas, incluso los recorridos y material fotográfico allegado por los investigados, y luego del análisis se concluyó que en efecto la vía a pesar de presentar todos los comprobados daños, ha prestado un servicio; y es por esta razón que se cuantificó el daño de acuerdo a su real magnitud y se redujo de forma considerable.

---

<sup>19</sup> Folios 70.72 y 79-86



PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Se afirma que el contratista no le asiste responsabilidad alguna en tanto se cuestiona la etapa precontractual; se mencionan fallos del Consejo de Estado y se concluye..." Conforme a lo citado, es claro que el deber de planeación es propio de la entidad estatal y de nadie más, en cuanto en dicha etapa del contrato no interviene nadie más. La Ley 80 de 1993 en su Artículo 25 numeral 12 establece: "Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos y los pliegos de condiciones o términos de referencia."

Tal y como se dijo en el fallo aquí recurrido, el contratista contribuyó al detrimento patrimonial, e incumplió su deber de colaborar en el cumplimiento del objeto contractual y desarrollo de los fines del Estado, y al Principio de Planeación, que tal y como lo ha sostenido el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, también debe cumplirse por parte de los particulares contratistas. Quiere ello decir, que ZR INGENIERIA S.A., a través de su representante Legal NESTOR FRANCISCO ZULUAGA HOYOS O QUIEN HAGA SUS VECES, debió tener en cuenta al celebrar y ejecutar el contrato No. 299 de 2011, tenía la obligación de coadyuvar con el Estado en el logro de sus fines y el cumplimiento de la función social que ello implicaba; además con la suscripción del mismo se declaró la aceptación y conformidad con los documentos técnicos del proyecto, del contrato y demás que lo conformaban.

Se presentan por el recurrente preguntas tales como:

3. ¿Por qué la persona que tiene el nivel técnico adecuado para realizar algún tipo de afirmación en este sentido, el ingeniero funcionario de la Contraloría que realizó la visita técnica especial, no asigna a la UT Vía Caracol responsabilidad sobre este tema, y por el contrario identifica a la Gobernación de Arauca como conocedora desde el año 2006 de la problemática relacionada con la presencia de fisuras y grietas en algunos pavimentos del departamento e igualmente la señala de haberpodido evitar que se presentara nuevamente esta situación si se hubiera tenido en cuenta la estabilización con cal en la etapa precontractual (solamente posible si lo hubiera incluido en el diseño) y en la etapa contractual (incluyendo ítems en el presupuesto de obra)?

Es importante señalar, que el INFORME TÉCNICO, es apenas una de las pruebas practicadas en el proceso, y que dicho informe ya fue puesto a disposición de los sujetos procesales, por lo tanto no es el momento de cuestionar su contenido ni sus conclusiones.

2¿Por qué la Contraloría no vinculó al proceso a la firma que realizó el diseño de la vía a Caracol, J&F Ingeniería y Topografía Ltda., que incluyó el diseño geotécnico y el diseño geométrico, si como dice ese despacho, el proyecto carece de sustento y de entrada lo vislumbra con carencias? Por lo tanto, no le es atribuible que a un contratista de construcción se le reproche la elaboración de unos estudios previos, que fueron adelantados por la entidad y fueron el sustento de un proceso licitatorio. Por lo anterior, queda claro que

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

el principio de planeación le compete únicamente a la entidad estatal, sin que le sea posible participar al particular oferente en esta etapa precontractual.

De una parte es importante destacar, que esta solicitud ya fue objeto de pronunciamiento por parte de esta entidad; y de otra se reitera que los diseños se modificaron con la anuencia del contratista, administración e interventoría.

Tal y como se expuso en el fallo Respecto a la solicitud de: "VINCULACION DE QUIEN REALIZO LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS QUE SIRVIERON DE FUNDAMENTO A LOS ESTUDIOS PREVIOS EN EL PROCESO DE CONTRATACION", Litis consorcio y llamamiento en garantía, invocada como causal de nulidad, esta le fue resuelta al apoderado, a través del auto No. 0323 del 15 de marzo de 201834, negándose las pretensiones, decisión confirmada por la segunda instancia a través del auto ORD-80112-0140-2018 del 21 de junio de 201835. Nuevamente se invocó como causal de nulidad a través del Oficio No. 2018ER0084795 del 17 de Agosto de 2018 la solicitud de: "... VINCULACION DE QUIEN REALIZÓ LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS QUE SIRVIERON DE FUNDAMENTO A LOS ESTUDIOS PREVIOS EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN...", resuelta a través del auto No. 1182 del 27 de agosto de 2018, confirmado por la segunda instancia a través del auto ORD-80112-0252-2018 del 7 de noviembre de 2018.

No obstante y frente a la insistencia en la vinculación de quien realizó los diseños, es importante señalar, que existía un diseño inicial de la estructura del pavimento, con el cual el Departamento de Arauca realizó los estudios previos y la convocatoria, y ese diseño fue modificado por la Interventoría<sup>36</sup>, el Contratista y la Secretaría de Infraestructura; y fue con estos diseños modificados con los que finalmente se ejecutó la obra que tiene una longitud de 21.3 Km, un ancho de calzada de 6.0 m y un ancho de berma de 0.50, lo que indica que no cumple las especificaciones técnicas mínimas de una vía secundaria.

Se afirma que no existe prueba alguna que demuestre que la vía no ha cumplido su objeto social y que las reparaciones realizadas son precisamente en cumplimiento de la estabilidad de obra. Esta afirmación no es de recibo, pues los informes técnicos demuestran lo contrario y las fallas son tan visibles que con el solo hecho de observar las fotografías aportadas por este despacho, así como las allegadas por los investigados, se advierte el estado de la vía; por lo tanto no se cumplió el objeto social; caso distinto es que se haya ajustado el daño de acuerdo a su real magnitud, teniendo en cuenta el beneficio prestado, tal y como lo ordena la Corte, en la sentencia C-840.

Es importante aclarar respecto a la siguiente afirmación: "De otra parte, como la ratificación del daño, la Contraloría la soporta en la Resolución de siniestro de estabilidad en el cual la aseguradora pago el siniestro, como HECHO NUEVO es IMPORTANTE QUE EL ORGANO DE CONTROL VERIFIQUE LA LP -08 -30 DE 2018 en el cual la GOBERNACION DE ARAUCA en noviembre de 2018, apertura la licitación cuyo objeto es PAVIMENTACION DE LA VIA MATAPALITO HACIA EL CORREGIMIENTO DE CARACOL — MUNICIPIO DE ARAUCA, DEPARTAMENTO DE ARAUCA- FUENTE DE

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

FINANCIACION INDEMNIZACION PAGADA POR LA ASEGURADORA CONFIANZA EN CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO EN LA RESOLUCION NO. 1982 DE 2017 .ES IMPRESCINDIBLE QUE LA CONTRALORIA VERIFIQUE QUE LA LOCALIZACION DEL PROYECTO SE UBICA EN LA VIA QUE VA DESDE MATAPALITIO HACIA EL CORREGIMIENTO DE CARACOL, DESDE EL K 30+ 060 AL K 31 + 820. EN EL MUNICIPIO DE ARAUCA.El sector NO CORRESPONDE A LAS ABCISAS EJECUTADAS EN EL CONTRATO 299 DE 2011, POR LO TANTO SE DEMUESTRA QUE LA VIA SE ENCUENTRA FUNCIONANDO ADECUADAMENTE CUMPLIENDO SU FUNCION SOCIAL; PUES LA INDEMNIZACION SE UTILIZO PARA OTRO SECTOR QUE NO FUE INTERVENIDO POR NOSOTROS".... Se vuelve a reiterar que la Resolución fue una prueba aportada por los sujetos investigados, que el despacho valoró a efectos de cuantificar el daño; que resultado de ello el daño se redujo y se descontó el valor ya pagado por la aseguradora; y que si se están realizando otro tipo de obras con los recursos pagados por la aseguradora, precisamente este proceso se continuó por el valor que no se ha resarcido; es decir este despacho descontó el valor pagado por la aseguradora.

(...)

Frente a la afirmación de: " 3.1 FALTA DE ANALISIS Y DESCONTEXTUALIZACION DEL MATERIAL PROBATORIO Dentro del material probatorio aportado a las que se hace referencia dentro del auto 1496, y a los que nos vamos a referir son los siguientes: 3.1.1 Documento pericia! aportado por el señor José Antonio Bermúdez, de evaluación y diagnóstico del . Estado de la Estructura de pavimento de la VIA MAT, APALITO CARACOL PR 3 + 000 — PR23 + 000, DEPARTAMENTO DE ARAUCA. Ese despacho resume sobre el contenido de este documento lo siguiente: "En dicho informe se describe la patología se describe la patología estructural que corresponde a fallas en la carpeta asfáltica con agrietamientos longitudinales, los cuales se localizan cerca a los bordes de la calzada, pero también al interior de ella tomando como fuente de consulta, para definir la condición, se acude a las versiones 2001 y 2008 de la Guía Metodológica para el Diseño de Obras de Rehabilitación 4 Contraloría General de la República. Auto No 00519 de 11 de mayo de 2016. 5 Contraloría General...publicada por Instituto Nacional de Vías - INVIAS y al Manual para la Inspección Visual de Pavimento Flexible 2006, elaborado por la Universidad Nacional de Colombia también para INVIAS, y se plantean varias hipótesis para definir las causas de la patología estructural del pavimento construido en las vías Caracol --- Matapalito. El informe relaciona las conclusiones a que se ha llegado a través de los diferentes estudios realizados en la vía orientados a determinar las causas de los daños. Se puede apreciar en las paginas 30 del informe que se relaciona lo expuesto en el estudio elaborado por Laboratorio Geotécnico, en el que se expresa lo siguiente "En términos porcentuales, atendiendo el criterio previamente mostrado en la Tabla 3 del Numeral 2.3.1., se concluye que el potencial de expansión de los suelos en la vía Mata palitos — Caracol puede calificarse como Muy Alto o Alto en la mayor proporción de las muestras que analizo Laboratorio Geotécnicos Ltda. Ver Figura 8" Según el informe (pagina 56), al aplicar el criterio del INVIAS, el 83% de los hectometros medios tiene un IRI calificado como "aceptable" ( $2.5 < IRI < 4$ ) ... En este informe se manifiesta que

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

el 83% de la condición de la vía es aceptable, el 15%, el 1% bueno y el 1% muy pobre.

Este despacho valoró todas las pruebas aportadas; como consta en los párrafos anteriores y a lo largo de la decisión de primera instancia, donde aún con un informe que hace relación al estado de la vía como "Aceptable", para este despacho en la valoración probatoria sustentada se demuestra que hubo daño.

Refiriéndose al Informe técnico, las afirmaciones tales como: No. 8: La Unión Temporal Vía Caracol, realizó el ruteo y sello de grietas y fisuras empleando para este cometido, asfalto modificado con polímero.... No. 9: En la situación actual en que se encuentra el pavimento asfáltico, este puede seguir operando de forma adecuada en la medida que se tomen los controles necesarios y a tiempo, para garantizar la estabilidad de la vía, los cuales se relacionan a continuación: .....No. 10: Las actividades adelantadas por el contratista en procura de subsanar el fenómeno de figuración y agrietamiento de la carpeta asfáltica, estaría completo, siempre y cuando se emprenda lo antes posible, la actividad complementaria de estabilización del terraplén mediante la inoculación con cal, esto con el fin de garantizar el periodo de diseño de pavimento y prolongar la vida útil del mismo y de la estructura en general de vía....No. 11: Es importante explicar que una vez terminada la construcción de una obra, eventualmente se pueden presentar daños por causas inesperadas e imprevistas, daños que deben ser subsanados por el contratista, durante un periodo de cinco (5) años, dando cumplimiento de esta forma a la póliza de estabilidad de la obra, en tal sentido y teniendo en cuenta que las obras se concluyeron en el año 2012, el periodo de estabilidad de la obra estaría aproximado a vencer y es perentorio que se adelante cuanto antes la estabilización del terraplén mediante la inoculación con cal..." forman parte de las diferentes conclusiones y consideraciones de distintos informes; pero finalmente quien toma la decisión luego de valorar las pruebas en conjunto es este despacho; y justamente esas afirmaciones traídas por la recurrente, demuestran el estado de la vía en el momento en que se practicó la visita y demuestran desde la óptica de quien elaboró el informe, cuáles serían las condiciones para operar.(...)"<sup>20</sup>

A su vez, el Auto ORD- 80112-023-2019, que resolvió el recurso de apelación hizo referencia a los cuestionamientos de la hoy actora, al indicar que:

"4.4.2. Indebida valoración probatoria, pues su representada no construyó el terraplén —que es donde se originaron las fallas- sobre el que se puso la placa asfáltica. Si las fallas se originaron en aquel, la unión temporal no tiene responsabilidad alguna. Las modificaciones a los diseños se realizó fue por parte de la interventoría.

(...)

<sup>20</sup> Folios 118 a 128 \_Auto 1748. CD Antecedentes

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

A continuación es del caso analizar si se configura la indebida valoración probatoria en el caso objeto de las presentes diligencias respecto de ZR INGENIERÍA S.A.:

Los hechos reprochados en la presente causa fiscal se refieren a falla estructural en la vía Matapalito — Caracol, en virtud del contrato de obra pública N° 299 de 2011, lo que representa agrietamientos, deterioro prematuro de la vía e incumplimiento de las regulaciones del Ministerio de Transporte para ser considerada como vía secundaria, por una parte; y el pago a personal de inferiores calidades al pactado en el contrato, para hacer labores de interventoría (Cfr. Fallo atacado, páginas 5 y siguientes)

Respecto al primer hecho, que es el que interesa al apoderado de la sociedad apelante, no se estructura por el simple motivo que el daño aquí investigado se refiere a la etapa contractual, de ejecución. Como colaborador de la administración, la sociedad ZR INGENIERÍA S.A., debió haber advertido de las deficiencias de los estudios, de ser cierta tal afirmación, lo que efectivamente hicieron y se propusieron nuevos diseños, que, en vez de solucionar las deficiencias por la construcción del terraplén alegadas, simplemente bajaron la calidad de procedimientos y materiales para prolongar la capa asfáltica, pero que a la postre produjeron el daño patrimonial objeto de las presentes diligencias.

Sin embargo, de la lectura de los estudios previos, que alega la recurrente insistentemente, se extrae que, nunca se pretendió construir un terraplén, sino reforzarlo, mejorarlo, esto se extrae de los ítems obrantes en los pliegos definitivos, la propuesta presentada por la UNIÓN TEMPORAL VIA CARACOL, y el contrato mismo, sobre lo que se comentará con más detalle en el acápite del recurso de alzada presentado por el apoderado del LABORATORIO GEOTECNICO S.A., en el presente proveído. En las recomendaciones de estudios previos se lee: "Se recomienda tener especial cuidado con el tipo de material que se va a emplear, debido a que la zona es inundable y se puede afectar la estructura y la superficie de rodadura."<sup>21</sup>

Frente a los estudios geotécnicos en el mismo informe, se puede leer en la página 142: "Las condiciones de Humedad de la zona son altas, lo cual es desfavorable para la estructura, por lo tanto se debe mejorar la sub-rasante, con un material granular seleccionado,- en un espesor treinta (30) centímetros." <sup>22</sup>

Con lo anteriormente transcrito, se observa que el estudio técnico si dio información al respecto del material del suelo, señalando como debilidad que si no se tenía especial cuidado frente al material seleccionado y a los terraplenes (que no pretende este Despacho que fuesen construidos, sino reforzados), se provocaría el daño patrimonial, objeto de la presente causa fiscal que, en efecto, se concretó.

Es de cuestionarse que, de ser cierta la afirmación en el sentido que, la deficiencia de los diseños es causa por el terraplén y que no fue construida por la unión temporal, (lo que no se discute en la presente causa fiscal), es

<sup>21</sup> 7DVD Folio 1875 Archivo: "Carpeta con minuta 1 CARPETA NO 12" Página 124

<sup>22</sup> Ibíd. Página 142

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

inexplicable como una firma con las calidades, experiencia e idoneidad como ZR INGENIERÍA S.A., al momento de proponer modificaciones a los diseños, no procuró solucionar tal falencia en el terraplén; igual cuestionamiento frente a la calidad del material granulado utilizado.

No es viable alegar que los diseños entregados por la entidad afectada fuesen deficientes, pues —en gracia de discusión de las falencias- el estudio si evidenció las características del suelo, propicias para el fisuramiento de la capa asfáltica, de no tomarse correctivos; así como de la calidad necesaria del relleno granulado, resulta inexplicable que, en lugar de solucionarlas, propusiese y ejecutase otros diseños que tampoco lograrían cumplir con el objeto contractual.

En suma, la apoderada de la sociedad apelante, afirma que los diseños para la elaboración eran deficientes, pero que al modificarlos, tampoco solucionó nada, por lo que este argumento, no prospera.

4.2.3. No puede reprocharse a la sociedad recurrente que los diseños no se adecuen a las regulaciones del Ministerio de Transporte, pues ellos recibieron unos diseños que fueron elaborados por terceros no vinculados al proceso y que se extraña su vinculación en la presente causa fiscal.

Esta solicitud ya había sido evacuada por vía de solicitud de nulidad en el auto N° 1182 del 27 de agosto de 2018 (Folios 3007 — 3012), confirmado por auto ORD-80112-0252-2018 del 7 de noviembre de 2018, emanado por este Despacho, a través del cual se resolvieron los recursos de apelación, en contra de decisiones adoptadas por la primera instancia, en materia de nulidades (Folios 3234 — 3261), a actos administrativos a los que se remite a la memorialista.

Por otro lado, se itera, el presente proceso de responsabilidad fiscal no cuestiona los diseños entregados por parte de la entidad afectada al contratista y la interventoría. Cuestiona es que en virtud del contrato de obra pública N° 299 de 2011 y por contribución el contrato de interventoría N° 300 del mismo año, con ocasión de las intervenciones de la vía Matapalito — Caracol en el Departamento de Arauca, se causó un detrimento patrimonial al Estado ante daño estructural en dicha vía por procedimientos y materiales deficientes.

Sobre quienes se falló con responsabilidad fiscal en la presente causa, considera este Despacho que, si en realidad los diseños entregados por parte del Departamento eran deficientes, y fueron modificados los mismos alegando deficiencias, resulta por lo menos sorprendente que, en vez de corregir esas presuntas falencias, se extendiera la capa asfáltica, de manera que se causó una falla estructural por esas modificaciones y que ahora es una vía que no cumplió con las especificaciones de una vía secundaria y que se deteriora progresiva y prematuramente, perdiéndose gran cantidad de recursos públicos por este concepto.

En efecto, el informe técnico señaló que:

"... La causa de fisuración y agrietamiento en la carpeta asfáltica del pavimento... tiene su raíz en los materiales empleados para la construcción

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

de los terraplenes y que debido a su origen arcilloso, presentan un alto potencial de expansión, que se traduce en una alta susceptibilidad a los cambios volumétricos por las variaciones en la humedad natural del suelo, lo que hace que se reduzca la vida útil del pavimento... "23

En este orden de ideas, se observa que la causa del daño, no recae sobre quien elaboró los diseños iniciales. De haber seguido a rajatabla los mismos, y de seguir esta falla estructural, eventualmente, sería procedente el argumento tantas veces esbozado. Por lo anterior, este argumento no prospera.

4.2.4. La vía si cumplió su objeto social, contrario censu a lo dicho en el fallo recurrido.

Si bien la primera instancia consideró que la vía intervenida, si presentó una mejoría en cuanto a su uso en todo el año, si se observa que no se cumplió con la finalidad de ser considerada como una vía secundaria, según las regulaciones del Ministerio de Transporte. Tan es así que se presentó una utilidad que, en lugar de haber declarado la responsabilidad fiscal por todo el valor invertido en el proyecto, la primera instancia ajustó la cuantía a una suma inferior, representada en lo que costaría solucionar las fallas estructurales y poner la vía en servicio, para que cumpliera con el objeto contractual, y teniendo en cuenta además, lo pagado por la aseguradora que amparó la estabilidad de la obra con ocasión del contrato de obra pública N° 299 de 2011.

(...)

En el caso de autos, queda evidenciado que, si bien se presentó una mejoría en la vía y en la movilización de la comunidad, se observa que no se logró, con el objeto contractual, y que, gracias a la participación de los aquí implicados en el daño, resulta necesario invertir recursos cuantiosos para lograr el objetivo inicial y frenar el deterioro prematuro, objeto de la presente causa fiscal. En este orden de ideas, este argumento, carece de vocación de prosperidad.

4.2.5. Omisión de valoración probatoria, pues no se tuvo en cuenta un dictamen pericial aportado por uno de los imputados. Tampoco utilizó la totalidad de la prueba del proceso que declaró el siniestro de estabilidad de la obra (que por lo demás considera errado dicho proceso que terminó en la declaratoria de siniestro); y así mismo con otros informes practicados por este Órgano de Control.

A diferencia de lo que enuncia la señora memorialista, si se tuvo en cuenta el dictamen pericial citado, y si se tuvo en cuenta el proceso que declaró el siniestro de estabilidad; para ello se remite a la lectura de los folios 3894 anverso y siguientes del expediente, donde se expusieron consideraciones del dictamen y del proceso de declaratoria de siniestro, que por lo demás resultó favorable para los intereses de los vinculados a las presentes diligencias, pues se ajustó la cuantía del detrimento a su real magnitud, en la medida que, en vez de declarar responsabilidad fiscal por la totalidad del valor del contrato, se hizo por la suma estimada como necesaria para

---

<sup>23</sup> Cfr. Informe técnico obrante a folios 1931 — 1932.

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO:	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

arreglar la vía a las condiciones en que inicialmente fue pactado; ajustado a su vez por la cantidad de recursos sobre los cuales no hubo resarcimiento por parte de CONFIANZA S.A.

Por otro lado, no es de competencia de este órgano de control ventilar las diferencias en la declaratoria de siniestro por parte de la entidad afectada habida cuenta que, la presente causa fiscal, procura el resarcimiento por los daños patrimoniales al Estado con ocasión de la gestión fiscal, por su actuación constitutiva de dolo o culpa grave, como ocurrió en el caso de autos.

El descontento del actor frente a la supuesta valoración probatoria radica en que, el A-quo, encontró, con la valoración probatoria practicada e incorporada en el sumario, que era imposible sostener que el deterioro prematuro de la capa asfáltica, no obedecía a causa diferente a la mala calidad de la misma y que los diseños modificados por interventor, contratista y administración, también presentaron falencias reflejadas en el daño aquí investigado. En este orden de ideas, este argumento tampoco prospera.(...)”<sup>24</sup>

De lo antes indicado, se observa que, contrario a lo señalado por la actora, la Contraloría en el caso en particular realizó un extenso análisis probatorio, no solo fundado en el Informe Técnico producido por funcionario de dicha entidad en la que se establecieron cambios de los diseños de la vía, así como se hizo referencia a la calidad del material de terraplen, señalando patologías en el pavimento, reconfiguración de los granulares tipo base, excesos en el uso de polybit, fisuras en el pavimento y grietas, sin que se hubiese allegado con la solicitud de suspensión provisional de los actos demandados prueba alguna que indique que la UT no construyó el terraplen y que no utilizó materiales o suelos expansivos.

Tampoco se encuentra determinado hasta este momento procesal la infracción de las normas señaladas por la hoy actora, en tanto, se advierte que la Contraloría tuvo en consideración diverso material probatorio para cuestionar que si bien la UT no realizó los estudios y diseños, la misma los revisó.

- Incongruencia al cuantificar el daño

---

<sup>24</sup> Folios 46 a 50 Archivo ORD-80112-023-2019. CD Antecedentes



PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Considera la actora que, es evidente la incongruencia al cuantificar el daño, pues la determinación de éste no considera que el daño en la carpeta asfáltica sea de tipo estructural, argumento que tampoco tiene vocación de prosperar con la solicitud de medida en tanto para el análisis del mismo se requerirá del estudio del material probatorio allegado con la demanda y su contestación.

Conforme a lo anterior, no se encuentran cumplidos y acreditados todos los requisitos y criterios que se deben cumplir y seguir para la adopción de una medida cautelar. En consecuencia, no habrá lugar decretar la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos proferidos por la Contraloría General de la República.

Así las cosas, resulta evidente que en el presente caso no se reúnen los requisitos exigidos por el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 para decretar la suspensión provisional de los actos demandados, y por ende, se negará tal solicitud.

Por demás, tal como se indica en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, la presente decisión no constituye prejuzgamiento.

En consecuencia, el Despacho

### **RESUELVE:**

**CUESTIÓN ÚNICA.-**        **NIÉGASE** la solicitud de suspensión provisional del Auto No. 1496 de 2018 “por el cual se emite fallo con responsabilidad fiscal”, del Auto No. 1768 de 2018 “por medio del cual se resuelve un recurso de reposición” y del Auto ORD-80112-0023-2019 de 2019 “mediante el cual se resuelve un recurso de apelación y se surte un grado de consulta, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 2014-04612-04-962”, proferidos por la Contraloría General de la República, por las razones expuestas en la presente providencia.

PROCESO No.:	25000234100020190061400
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ZR INGENIERÍA S.A.
DEMANDADO	NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

La presente decisión no constituye prejuzgamiento.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Firmado electrónicamente*  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

Proyectó: María Fernanda Ramos  
Revisó: Ana Bustos

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**-SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá, D.C., Veintisiete (27) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>EXPEDIENTE:</b>	<b>11001333603320210013201</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>JUAN ANDRÉS FLÓREZ DÍAZ Y OTROS.</b>
<b>DEMANDANDO:</b>	<b>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTRO.</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>REPARACIÓN DE LOS PERJUCICIOS CAUSADOS A UN GRUPO.</b>

---

**Asunto: Resuelve recurso de apelación.**

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Despacho a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte actora, contra el auto de fecha 26 de mayo de 2021, mediante el cual Juzgado Treinta y tres (33) Administrativo del Circuito de Bogotá D.C, rechazó la demanda de la referencia por improcedente, por lo que la Sala procederá a tomar las decisiones que en derecho correspondan.

**I. ANTECEDENTES**

**1. 1. LA DEMANDA**

Actuando por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, el señor **JUAN ANDRÉS FLÓREZ DÍAZ Y OTROS**, en su calidad de conductores del servicio público de transporte, presentaron demanda contra la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ D.C**, a fin de que les sea reconocida y pagada la indemnización de los perjuicios ocasionados por la parte accionada, con la aplicación indebida del artículo 124 de la Ley 769 de 2002, e inobservancia del debido proceso de los mismos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Expediente Electrónico. “02EscritoDemanda”

PROCESO No.:	11001333603320210013200
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	JUAN ANDRÉS FLÓREZ DÍAZ Y OTROS
DEMANDADO:	ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ D.C.
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

No obstante, se advierte del escrito de la demanda, que no contiene un acápite concreto de pretensiones, y lo citado en precedencia, corresponde a lo manifestado por los actores entre los apartes de la demanda.

## **1.2. ACTUACIÓN EN PRIMERA INSTANCIA**

Efectuado el reparto del presente medio de control<sup>2</sup>, le correspondió el conocimiento del mismo al Juzgado Treinta y tres (33) Administrativo del Circuito de Bogotá D.C, quien mediante auto del 26 de mayo de 2021<sup>3</sup>, dispuso rechazar la demanda de la referencia por improcedente.

El apoderado judicial de los demandantes impetró recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el citado auto de rechazo, dentro del término legal previsto para ello<sup>4</sup>, y con providencia del 03 de junio de 2021<sup>5</sup>, el Juzgado de Conocimiento resolvió no reponer el auto recurrido, y concedió el recurso de apelación contra el mismo, ante esta Corporación.

## **1.3. PROVIDENCIA OBJETO DEL RECURSO**

El Juez de Primera instancia, mediante auto del 26 de mayo de 2021<sup>6</sup>, rechazó la demanda del presente medio de control por improcedente, argumentando:

La acción de grupo debe ser interpuesta por un número plural de personas, que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales, que implica que las personas afectadas deban compartir unos mismos supuestos de hechos, frente a la causa que origina los perjuicios individuales, y que dicha causa común debe contener identidad de hechos, de los cuales proviene el daño, que justifica que los perjuicios individuales deban ser tramitados de manera colectiva y a través de esta acción.

En el presente caso, la finalidad de la acción impetrada, es resarcir económicamente a los demandantes por la aplicación indebida del artículo 124 de la Ley 769 de 2002, señalando el apoderado de la parte actora, que los actores reúnen condiciones uniformes por cuanto: i) son conductores de servicio

---

<sup>2</sup> Expediente Digital. "01HojaReparto".

<sup>3</sup> Ibídem. "04Auto Rechaza".

<sup>4</sup> Ibídem. "07Recurso".

<sup>5</sup> Ibídem. "08AutoInterlocutorio".

<sup>6</sup> Ibídem. "04Auto Rechaza".

PROCESO No.:	11001333603320210013200
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	JUAN ANDRÉS FLÓREZ DÍAZ Y OTROS
DEMANDADO:	ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ D.C.
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

público de transporte; ii) se afectaron con la aplicación de la citada normativa; y iii) a todos los integrantes del grupo les fue puesta la sanción, sin cumplimiento del debido proceso administrativo, que diera lugar a ello.

De conformidad con los hechos expuestos por el apoderado demandante, y los documentos allegados con la demanda, se advierten situaciones frente a cada uno de los demandantes, como la presentación de acciones de tutela por la vulneración al debido proceso, y la expedición de resoluciones sancionatorias de reincidencia, a los accionantes de este medio de control, de lo cual no se encuentra demostrado que las condiciones señaladas sean uniformes, pues:

I) Los accionantes tuvieron una situación distinta dentro del procedimiento administrativo llevado a cabo, en tanto que las infracciones cometidas, el número de infracciones y las fechas en las cuales dieron lugar a la comisión de las mismas, difieren en cada uno de ellos.

II) Las resoluciones mediante las cuales se declaró la sanción de reincidencia, exponen infracciones incurridas en fechas y por infracciones disímiles, sin que el hecho generador del daño imputado, obedezca a circunstancias comunes a todos los integrantes del grupo, puesto que las decisiones emitidas por parte de la autoridad administrativa como por las judiciales, son únicas para cada uno de los integrantes y por razones diferentes, de las cuales no todas fueron aportadas al plenario. Las circunstancias de los accionantes son de carácter individual y particular, que se distinguen entre cada uno.

De manera que, si bien los perjuicios reclamados son atribuidos a las mismas autoridades públicas, quienes impusieron las sanciones frente a cada uno de los demandantes, respecto del hecho generador y la relación de causalidad entre el daño y perjuicio solicitado, no se aprecia que guarden relación conforme al asunto planteado. Por tanto, como los hechos generadores de cada uno de los integrantes del grupo difieren en sí mismos, conllevan la improcedencia de la acción de grupo, para la resolución de casos particulares de manera colectiva.

#### **1.4. FUNDAMENTOS DEL RECURSO**

El apoderado de la parte demandante sustenta el recurso de alzada contra el auto del 26 de mayo de 2021, y solicita la modificación del mismo, y en consecuencia sea admitida la demanda, en los siguientes términos:

PROCESO No.:	11001333603320210013200
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	JUAN ANDRÉS FLÓREZ DÍAZ Y OTROS
DEMANDADO:	ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ D.C.
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Si bien la ley 472 de 1998 no refiere expresamente a la “acción u omisión” como causas generadoras del daño, la jurisprudencia ha interpretado que podría surgir de una operación administrativa, entro otros, correspondiente al actuar de la Secretaría Distrital de Movilidad, al aplicar de manera inconstitucional el artículo 124 de la ley 769 de 2002, por cuanto omitió el procedimiento dispuesto en el artículo 47 de la ley 1437 de 2011, para determinar la responsabilidad por la conducta de reincidencia de los accionantes.

La uniformidad de los sujetos activos en la acción de grupo no depende, como lo interpretó el juez de primera instancia, de las infracciones de tránsito que estos cometieron, pues las mismas hacen parte de las condiciones particulares, que no tienen relación causal directa con el hecho generador del daño, puesto que respecto de cada infracción, se estableció la sanción correspondiente, es decir, la multa pecuniaria contemplada en el Código Nacional de Tránsito.

Entonces, el hecho dañino alegado en la presente acción de grupo recae sobre la actuación desplegada por la Secretaría Distrital de Movilidad, al imponer una sanción más severa en el grado de conducta infractora de reincidente a los accionantes, sin agotar los requisitos y procedimientos contemplados en la ley.

La reincidencia a la luz del artículo 124 de la ley 769 de 2002, se configura ante la infracción de dos o más veces de una norma de tránsito, en un periodo igual o menor a seis meses, y conlleva la sanción de suspensión de licencia estipulada en el numeral 4 del artículo 122 de la citada normativa, que requería, como lo reconocieron los jueces de tutela, del agotamiento del debido proceso establecido en los artículos 47 y siguientes del CPACA, situación que no se cumplió en ninguno de los sancionados, en la cual se materializa el hecho generador del daño alegado mediante la presente acción, ejecutado por la Secretaría de Movilidad Distrital por ello.

Así las cosas, el nexo causal entre el hecho generador del daño y el perjuicio, se configura pues: i) los accionantes son personas dedicadas de manera exclusiva al oficio de conductores de transporte público ii) su única fuente de ingresos se deriva de su actividad laboral, iii) de manera inconstitucional les fue aplicada una sanción que suspendió sus licencias de conducción, y iv) durante 6 a 12 meses, vieron perjudicada su única fuente de ingresos.

PROCESO No.:	11001333603320210013200
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	JUAN ANDRÉS FLÓREZ DÍAZ Y OTROS
DEMANDADO:	ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ D.C.
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

## II. CONSIDERACIONES

Procede el Despacho a resolver el asunto sometido a consideración, con el siguiente derrotero: 1) procedencia del recurso de apelación; 2) competencia; y 3) análisis de la Sala.

### 2.1. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

El artículo 68 de la Ley 472 de 1998, estableció que, en los aspectos no regulados por esta normativa respecto de las Acciones de Grupo, le será aplicable el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del proceso (C.G.P.).

En ese sentido, el numeral 1° del artículo 321 del C.G.P dispone respecto de la procedencia y presentación del recurso de apelación:

**ARTÍCULO 321. PROCEDENCIA.** *Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad.*

*También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:*

**1. El que rechace la demanda, su reforma o la contestación a cualquiera de ellas.**

(...) (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De conformidad con la transcrita disposición normativa, es procedente el recurso de apelación interpuesto, toda vez que, el auto impugnado, se encuentra enlistado dentro de los autos susceptibles de apelación, esto es, el que rechaza la demanda.

### 2.2. COMPETENCIA

Es competente este Despacho para resolver el recurso de apelación contra la providencia del 26 de mayo de 2021, mediante la cual se rechazó la demanda por improcedente, de conformidad con el artículo 153 del CGP, que prevé:

**ARTÍCULO 153. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN SEGUNDA INSTANCIA.** *Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así*

PROCESO No.:	11001333603320210013200
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	JUAN ANDRÉS FLÓREZ DÍAZ Y OTROS
DEMANDADO:	ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ D.C.
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.*

## 2.3. ANÁLISIS DEL DESPACHO

### 2.3.1. Finalidad y procedencia de la Acción de Grupo

En desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, el legislador expidió la Ley 472 de 1998 sobre las acciones populares y las de grupo, disponiendo respecto de las últimas, en sus artículos 3° y 46, que podrán ser interpuestas por un número plural o un conjunto de personas, que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para ellas, y que se ejercerán exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de tales perjuicios.

Así mismo, esta herramienta constitucional se encuentra consagrada en el artículo 145 de la Ley 1434 de 2011 (CPACA), como un medio de control dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuando el daño y la indemnización o reparación se pretende, deviene de una entidad pública o un particular que desempeña funciones administrativas, pues cuando su causa es un particular, el conocimiento de la acción de grupo corresponde a la Jurisdicción Civil Ordinaria, por parte de un Juez Civil.<sup>7</sup>

En cuanto a los requisitos mínimos, necesarios para la admisión acción de grupo, el H. Consejo de Estado<sup>8</sup> ha precisó lo siguiente :

*“(…) De conformidad con los artículos 3 y 46 a 49 de la Ley 472 de 1998 y, con la jurisprudencia desarrollada por el Consejo de Estado y por la Corte Constitucional, los requisitos de procedibilidad de la acción de grupo, son los siguientes:*

*Que el grupo de afectados esté conformado, al menos, por veinte personas (art. 46), asunto que ha de estar acreditado en la demanda, o que, por lo menos, existan criterios claros para su determinación.*

*Que el demandante demuestre pertenecer al grupo en nombre del cual ejerce la acción.*

*Que el grupo reúna condiciones uniformes respecto de la causa del daño; el perjuicio individual que se reclama (art. 48), puede tener origen en la lesión*

<sup>7</sup> Ley 472 de 1998. Artículos 50 y 51.

<sup>8</sup> HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, Alir. (CP) (Dr.). H, Consejo de Estado- Sección Tercera. Auto del 22 de marzo de 2007, expediente No. 25000-23-25-000-2005-02505-01(AG).



PROCESO No.:	11001333603320210013200
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	JUAN ANDRÉS FLÓREZ DÍAZ Y OTROS
DEMANDADO:	ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ D.C.
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*de derechos colectivos o individuales (Corte Constitucional, Sentencia C - 215 de 1999).*

*Que el ejercicio de la acción tenga la exclusiva pretensión de obtener el reconocimiento y pago de los perjuicios.*

*Que la acción sea ejercida por conducto de abogado.*

*Que al momento de la presentación de la demanda, no hayan transcurrido más de dos años contados a partir de la fecha en que se causó el daño, o desde cuando cesó la acción vulnerante.*

*(...)*

*El cumplimiento de los requisitos esbozados con anterioridad, determina la procedibilidad de la acción de grupo en un caso concreto, lo que evidencia que su verificación debe efectuarse en el auto admisorio de la demanda, toda vez que es obligación del juez valorar en la procedibilidad de la acción de grupo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3 y 47 de la Ley 472 de 1998.*

*(...).*

Es decir, que el artículo 46 de la ley 472 de 1998 establece los requisitos de procedencia de las acciones de grupo, dentro de los cuales está la integración del grupo demandante por al menos veinte (20) personas, las cuales para efectos de la admisión de la demanda, como parte demandante, deben acreditar que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que origina perjuicios individuales, esto es, que existen aspectos de hecho o de derecho comunes entre todos los miembros del grupo, que permiten una misma decisión con efectos frente a todos<sup>9</sup>, y que ese grupo está conformado por al menos veinte (20) personas.

Entonces, la acción de grupo tiene como propósito específico, la reparación de un daño a un grupo plural de personas, que tiene una causa común, y por ello, no tiene un carácter sucesivo o paralelo en relación con otras acciones judiciales, ni reemplaza o sustituye el mecanismo previsto por el ordenamiento jurídico, para que un afectado obtenga el resarcimiento de sus perjuicios a través de esta vía constitucional.<sup>10</sup>

### **2.3.2. Del caso en concreto**

En ejercicio del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, la parte actora, conformada por conductores del servicio público de

<sup>9</sup> SÁNCHEZ LUQUE, Guillermo. (C.P) (Dr.). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera- Subsección C. Providencia del 22 de noviembre de 2021. Radicado: 70001-23-33-000-2015-00502-01(AG)A.

<sup>10</sup> Ibídem.

PROCESO No.:  
MEDIO DE CONTROL:  
DEMANDANTE:  
DEMANDADO:  
ASUNTO:

11001333603320210013200  
REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
JUAN ANDRÉS FLÓREZ DÍAZ Y OTROS  
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ- SECRETARÍA DISTRITAL DE  
MOVILIDAD DE BOGOTÁ D.C.  
RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

transporte, demandaron a la Alcaldía Mayor de Bogotá- Secretaría Distrital de Movilidad, a fin de que sean declaradas responsables de los perjuicios acaecidos a sus patrimonios, por la indebida aplicación del artículo 124 de la Ley 769 de 2002 y, en consecuencia, les sea pagada la indemnización correspondiente, por tal concepto.

El Juez de Primera Instancia rechazó la demanda por improcedente, al considerar que, en el presente asunto, el grupo no posee condiciones uniformes respecto del hecho dañoso, sino que presentan situaciones diferentes dentro del procedimiento administrativo llevado a cabo, en tanto que las infracciones cometidas, el número de las incurridas, y las fechas de comisión de las mismas, difieren entre los demandantes, de lo cual resultaron las resoluciones sancionatorias de los accionantes, aportadas con la demanda, y relacionadas en el proveído recurrido.

Con el recurso de alzada, los actores manifiestan su desacuerdo con la providencia recurrida, y solicitan la admisión de la demanda, reiterando que la uniformidad de la causa deriva de la indebida aplicación por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, del artículo 124 de la Ley 769 de 2002, que para efectos de la imposición de sanción no surtió el procedimiento administrativo contemplado en los artículos 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, y no así de las infracciones de tránsito, que los actores cometieron, pues ello hace parte de las condiciones particulares, que no tienen relación causal directa con el hecho generador.

En el *sub lite*, la parte accionante adujo en su escrito de demanda, que la acción u omisión vulnerante que generó el daño, de cuyos perjuicios se pretende la indemnización, devienen de la indebida aplicación de la normativa citada en precedencia, por parte de las entidades demandadas, que cesó en la fecha de registro de la sanción final en el Registro único Nacional de Tránsito-RUNT, la cual fue impuesta mediante actos administrativos sancionatorios, que relacionó de la siguiente manera:

ACCIONANTE – NOMBRE	ACTO SANCIONATORIO	FINAL DE SANCION - RUNT
Nohora Garrido Navarrete	Resolución 16819 del 09 de noviembre de 2018	8 de noviembre 2019
Juan Andrés Flórez Díaz	Resolución 1881 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020

PROCESO No.:  
MEDIO DE CONTROL:  
DEMANDANTE:  
DEMANDADO:  
  
ASUNTO:

11001333603320210013200  
REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
JUAN ANDRÉS FLÓREZ DÍAZ Y OTROS  
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ- SECRETARÍA DISTRITAL DE  
MOVILIDAD DE BOGOTÁ D.C.  
RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

José Rodolfo cano Millán	Resolución 2921 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020
José Indulfo Merchán Riaño	Resolución 8592 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020
Wilson Vargas Estupiñán	Resolución 10865 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020
Yeison Antonio Duarte	Resolución 18393 del 9 de noviembre de 2018	5 de agosto de 2020
Víctor Julio Quitin Muñoz	Resolución 4644 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020
Wilver Andrey Sotomayor Reyes	Resolución 18393 del 9 de noviembre de 2018	8 noviembre 2019
Willderson Suárez Salazar	Resolución 16275 del 9 de noviembre de 2018	11 noviembre 2019
Ricardo Alexander González Riaño	Resolución 10766 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020
Nelson Andrés Hernández Rojas	Resolución 19709 del 13 de diciembre de 2018	2 de julio 2020
Severo Cano Cárdenas	Resolución 276602 del 18 de julio de 2019.	11 de enero del 2020
Sandro Hernández Torres	Resolución 671 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020
Santos Eduardo Cubillos Bautista	Resolución 2899 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020
Luis Carlos Tinjacá Cañón	Resolución 21413 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020
Mauricio Gómez Espinosa	Resolución 2443 del 28 de marzo de 2019	7 de mayo de 2020
Miguel Raúl Jiménez Reyes	Resolución 17443 del 9 de noviembre de 2018	27 enero 2020
José Antonio Neira Garay	Resolución 2566 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020
Cesar Giovanni Cantor Reyes	Resolución 4809 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020
Alex Alberto Gómez González	Resolución 18765 del 9 de noviembre de 2019	8 de mayo 2020
Carlos Alberto Jiménez Grau	Resolución 3430 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020
Gonzalo García	Resolución 1592 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020
Gustavo Arias León	Resolución 1882 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020
Jaime Leonardo Carrillo Castro	Resolución 3455 del 28 de marzo de 2019	8 abril del 2020
Johan Nicolás Cataño Salcedo	Resolución 703 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020
Jorge Enrique Várelo López	Resolución 3455 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020
Edilberto Soroco Caucha	Resolución 1038 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020
Fabián Andrés Lozano Barón	Resolución 7835 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020
Faraón Garzón Moreno	Resolución 8464 del 28 de marzo de 2019	11 de enero del 2020
Guillermo Eregui Duran	Resolución 6604 del 9 de noviembre de 2018	11 de enero del 2020
Diván Alexis Bermúdez Velázquez	Resolución 18832 del 9 de noviembre de 2019	15 de marzo 2020

PROCESO No.:	11001333603320210013200
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	JUAN ANDRÉS FLÓREZ DÍAZ Y OTROS
DEMANDADO:	ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ D.C.
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

De lo cual, el Juez de Primera Instancia, constató las resoluciones sancionatorias adjuntas al proceso, relacionando con base en ellas, y de forma detallada en la providencia recurrida, las infracciones objeto de sanción y las fechas en que fueron cometidas, como también las acciones de tutela impetradas por los demandantes, ante diferentes Despacho Judiciales de Bogotá D.C, aduciendo la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, mínimo vital, trabajo, confianza legítima y seguridad jurídica, con ocasión de ello, y que le permitieron concluir, la existencia de diferentes hechos generadores del daño, y en consecuencia, de la ausencia de condiciones uniformes, respecto del grupo actor en esta acción.

Respecto a las condiciones uniformes que deben compartir las personas que integran el grupo, la Jurisprudencia Contenciosa ha considerado que tienen que ser predicables de una misma causa, que ocasionó los perjuicios individuales, y la noción de unidad de causa, no hace alusión a la existencia de un solo hecho a partir del cual se puede estructurar el daño, sino *de la unidad que pueda predicarse de la conducta o conductas imputables al extremo pasivo de la pretensión resarcitoria*<sup>11</sup>, al manifestar que:

*“(…) La unidad de causa tiene un entendimiento distinto; pues la ley no la predica desde el punto de vista numérico de los hechos constitutivos de la causa, sino de la unicidad de causa en la alegación del daño, así el hecho causal dañino sea uno o múltiple: lo que se exige es que la causa dañina para todos los actores provenga de la misma conducta o de las mismas conductas, de un demandado o de varios demandados, concurrentemente o, independientemente en cuanto a la imputabilidad del daño. Se reitera entonces que la causa puede provenir de una o varias conductas (de acción o de omisión) y mantiene unicidad respecto de las personas afectadas cuando ellas predicen la ocurrencia del daño sufrido, y por igual, a esas causas*<sup>12</sup>. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Así las cosas, el hecho generador del daño reclamado, *“es aquella circunstancia que genera los respectivos perjuicios sufridos, es la acción u omisión, en si misma considerada, por la cual se cree se causaron los daños”*<sup>13</sup>, que *“no tiene que ser entendido de manera esencialmente natural sino desde una óptica jurídica, porque es posible que se presenten varios eventos ligados en tal forma*

<sup>11</sup> MARÍN, María Adriana. (C.P) (Dra.). Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo- Sala Primera de Decisión. Sentencia de Unificación del 10 de junio de 2021. Radicado: 76001-23-31-000-2002-04584-02(AG)REV-SU. Referencia: Mecanismo de Revisión Eventual en Acción de Grupo.

<sup>12</sup> GIRALDO GÓMEZ, María Elena. (C.P) (Dra.). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera. Sentencia del 10 de junio de 2004. Radicado: 23001-23-31-000-1999-00116-02.

<sup>13</sup> MARÍN, María Adriana. (C.P) (Dra.). Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo- Sala Primera de Decisión. Sentencia de Unificación del 10 de junio de 2021. Radicado: 76001-23-31-000-2002-04584-02(AG)REV-SU. Referencia: Mecanismo de Revisión Eventual en Acción de Grupo.

PROCESO No.: 11001333603320210013200  
 MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: JUAN ANDRÉS FLÓREZ DÍAZ Y OTROS  
 DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ D.C.  
 ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

que legalmente sean uno mismo”.<sup>14</sup>

Por lo tanto, cuando el Juez Contencioso va admitir una demanda de acción de grupo, debe identificar que los daños sufridos por la pluralidad de personas, se imputan a un mismo hecho generador, para de allí determinar las condiciones uniformes que los identifican como grupo<sup>15</sup>, y en esa medida:

*“(…) Para que sea procedente una acción de grupo es necesario que la misma permita la decisión unitaria de la controversia y para ello se requiere la existencia de aspectos de hecho o de derecho comunes (condiciones uniformes) entre los miembros del grupo. No se trata de que las situaciones particulares de todos los miembros del grupo sean idénticas o iguales, pues es claro que pueden resultar perjuicios o daños disímiles en cuanto a su modalidad e intensidad (tanto el quantum como la modalidad: patrimoniales, morales, etc.), sino que es necesario que entre las mismas exista un común denominador o núcleo que pertenece o se extiende a todos ellos, derivado de la conducta dañina del demandado. (…)”<sup>16</sup>* (Negrilla y subrayado fuera de texto)

De manera que, el Alto Tribunal Contencioso unificó su jurisprudencia sobre los criterios a partir de los cuales se determinan los miembros de un grupo<sup>17</sup>, acogiendo como criterio lo manifestado en providencia del 02 de agosto de 2006, con ponencia del C.P. Dr. Ramiro Saavedra Becerra, en la cual se precisó para tal determinación:

*“Primero, se debe identificar el hecho o hechos generadores alegados en la demanda y determinar si éstos son uniformes para todo el grupo; y segundo, mediante el análisis de la teoría de la causalidad adecuada, que permite un mayor enfoque jurídico, determinar si éstos hechos generadores tienen un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los miembros del grupo.*

*El resultado de este análisis debe ser la identidad del grupo, como pluralidad de personas que sufren unos daños originados en uno o varios hechos generadores comunes a todos; si se descubre lo contrario, en cualquiera de los dos pasos, debe concluirse la inexistencia del grupo y por consiguiente la improcedencia de la acción<sup>18</sup>.* (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Entonces, de la revisión del escrito de la demanda de la referencia, y los documentos aportados como pruebas en el plenario, a la luz de la jurisprudencia

<sup>14</sup> Ibídem.

<sup>15</sup> Ibídem.

<sup>16</sup> Ibídem.

<sup>17</sup> Ibídem.

<sup>18</sup> SAAVEDRA BECERRA, Ramiro. (C.P) (Dr.). Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera. Providencia del 02 de agosto de 2006. Radicado: 25000-23-24-000-2005-00495-01.

PROCESO No.:	11001333603320210013200
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	JUAN ANDRÉS FLÓREZ DÍAZ Y OTROS
DEMANDADO:	ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ D.C.
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

el H. Consejo de Estado, advierte esta Sala de decisión:

I) Aunque el apoderado de la parte actora itera que, en el *sub examine* el hecho generador del daño consiste en la omisión de la Secretaría Distrital de Movilidad, de desplegar el procedimiento administrativo respectivo, para la imposición de la sanción contenida en el artículo 124 de la Ley 769 de 2002, lo cierto es, que la causa común de los perjuicios reclamados no corresponde a una indebida aplicación de la normativa citada o la omisión general del despliegue del proceso sancionatorio alegado por los demandantes, sino que los perjuicios patrimoniales alegados, fueron ocasionados por los actos administrativos de carácter particular y concreto, que sancionaron a los accionantes con suspensión de sus licencias de conducción, ante la comisión de la reincidencia prevista en la norma de tránsito, pues es precisamente de la expedición de las resoluciones sancionatorias, que se puede constatar la indebida aplicación del artículo 124 de la Ley 769 de 2002 y advertir el desconocimiento del debido proceso administrativo en la imposición de la sanción, siendo entonces este el hecho generador, y no así, lo deprecado por los demandantes.

II) En ese sentido, la alegada omisión por parte de las entidades demandadas, es consecuencia de las decisiones administrativas que adoptó la Secretaría Distrital de Movilidad, pues la causa jurídica de la suspensión de las licencias de conducción, que impide a los accionantes poder trabajar en la prestación del servicio de transporte público, son los actos administrativos sancionatorios que declararon la reincidencia de los mismos e impusieron dicha sanción, que de manera independiente resolvieron la situación jurídica de cada conductor.

III) Como para la admisión de la demanda deben estar identificados al menos veinte (20) integrantes del grupo afectado, o establecerse los criterios para su identificación, cuando cada uno de los demandantes tiene una pretensión indemnizatoria con fundamento en diversos actos administrativos, no se reúne el requisito del número mínimo de integrantes del grupo y lo que existe es una acumulación de pretensiones.<sup>19</sup>

En virtud de lo anterior, el grupo actor del medio de control de la referencia, no reúne condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó los

<sup>19</sup> SÁNCHEZ LUQUE, Guillermo. (C.P) (Dr.). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera- Subsección C. Providencia del 22 de noviembre de 2021. Radicado: 70001-23-33-000-2015-00502-01(AG)A.

PROCESO No.:	11001333603320210013200
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	JUAN ANDRÉS FLÓREZ DÍAZ Y OTROS
DEMANDADO:	ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ D.C.
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

perjuicios deprecados, pues el daño se deriva de diferentes actos administrativos, y no de un acto que afecta individualmente a cada uno de los integrantes del grupo, por lo que se pretende es acumular pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, que no son objeto del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, tornando esta acción constitucional improcedente.

Por lo cual, se confirmará la decisión de primera instancia, de rechazar la demanda por improcedente, proferida en auto del 26 de mayo de 2021, por el Juzgado Treinta y Tres (33) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.

En mérito de lo expuesto el Despacho,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO. - CONFÍRMASE** el auto del 26 de mayo de 2021 proferido por el Juzgado Treinta y Tres (33) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO:** En firme esta decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de Origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**<sup>20</sup>

(firmado electrónicamente)

**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**Magistrada**

---

<sup>20</sup> La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en la plataforma electrónica SAMAI del Consejo de Estado; en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintidós (2022).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 11001-33-34-001-2021-00082-01  
**Demandante:** PETROSANTANDER (COLOMBIA) GMBH  
**Demandado:** AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS  
AMBIENTALES - ANLA  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** APELACIÓN DE AUTO

Visto el informe secretarial del 17 de septiembre de 2021 (f34INFORME DE SUBIDA- REPARTO-2021-00082-01), decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto del 23 de junio de 2021, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia. (20RechazaDemanda)

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

1.1 La sociedad extranjera PETROSANTANDER (COLOMBIA) GMBH, por intermedio de apoderado judicial radicó ante la Oficina de Reparto de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, la demanda de la referencia en la cual acumuló los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa con el fin de obtener por una parte la declaración de nulidad de los actos administrativos contenidos en el: a) **Auto 9751 del 8 de noviembre de 2019** “Por el cual se hace un cobro por seguimiento expediente LAM2940”, y b) **Auto 03567 del 28 de abril de 2020** “Por el cual



*se resuelve un recurso de reposición interpuestos contra el Auto de Cobro No. 09751 del 8 del 08 de noviembre de 2019 – Expediente LAM2940”, proferidos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA; por otra, la declaración del daño causado por la entidad demandada con ocasión del cobro derivado del seguimiento ambiental adelantado por esta en la vigencia 2019 y su reparación (02 EscritoDemanda del expediente digital).*

1.2 Mediante acta individual de reparto del 5 de marzo de 2021, le correspondió el conocimiento de la demanda mencionada al Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera (04 ActaReparto).

1.3 Por medio del auto del 14 de abril de 2021, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá previo al estudio de admisión de la demanda requirió a la parte demandante y le concedió el término de cinco (5) días, para que aclarara el medio de control que pretendía ejercer, toda vez que del análisis del escrito de la demanda se evidenció que pretendía la nulidad y restablecimiento del derecho y reparación directa, allegara copia de los actos administrativos demandados junto con las respectivas constancias de notificación, comunicación, publicación y/o ejecución, así como de aquellos documentos que considerará necesarios para sustentar los fundamentos fácticos contenidos en el escrito y finalmente para que acreditara el envío electrónico de la demanda y sus anexos a la parte demandada. (archivo 06PeticiónPrevia del expediente digital)

1.4 El 22 de abril de 2021, la parte demandante presentó escrito a través del cual dio cumplimiento al requerimiento hecho por el Despacho de conocimiento. (archivos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 del expediente digital)

1.5 A través del auto I-279/2021, proferido el 23 de junio de 2021, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá rechazó la demanda. (archivo 20RechazaDemanda del expediente digital)

1.6 El 28 de junio de 2021, la sociedad extranjera PETROSANTANDER (COLOMBIA) GAMBH interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto del 31 de mayo de 2021, y a su vez solicitó se decretara la nulidad por indebida notificación de la providencia recurrida.

1.7 Por medio del auto I-382/2021, proferido el 31 de agosto de 2021, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, decidió no reponer el auto objeto de recurso de reposición y concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación ante esta Corporación. (27AutoNoRepone del expediente digital)

## **2. La providencia objeto del recurso**

2.1 Mediante el auto I-279/2021 del 23 de junio de 2021, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, dispuso rechazar la demanda de referencia, al considerar que operó el fenómeno de la caducidad (archivo 20RechazaDemanda del expediente digital).

2.2 En síntesis, el *a-quo* determinó que, para la fecha de presentación de la demanda el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho había caducado debido a que la parte demandante radicó la demanda el 5 de marzo de 2021, fecha en la cual había transcurrido el término de cuatro (4) meses, es decir por fuera del término legal; adicionalmente señaló que la parte actora radicó la solicitud de conciliación extrajudicial el 29 de octubre de 2021, fecha en la que ya

que ya había operado el fenómeno de la caducidad, por lo que dispuso rechazar de plano la demanda de referencia.

Por otra parte, en cuanto a la acumulación de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa, el a quo señaló que solo emitiría pronunciamiento frente a las pretensiones relativas a la nulidad y el restablecimiento del derecho por considerar que no tenía competencia para conocer de la reparación directa pretendida.

### **3. La apelación**

3.1 Contra la anterior decisión, mediante escrito presentado el 28 de junio de 2021, la parte demandante interpuso recurso de apelación, argumentando que contrario al análisis realizado por el a quo, el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento debía ser contabilizado teniendo en cuenta la suspensión de términos establecida en el artículo 1 del Decreto 564 de 2020, por lo que la notificación del acto administrativo definitivo (30 de abril de 2020) se surtió cuando los términos de caducidad estaban suspendidos y en tal sentido, el conteo de los términos inició cuando estos fueron reanudados, es decir, a partir del 1 de julio de 2020 y vencían el 1 de noviembre de 2020.

Teniendo en cuenta lo anterior, manifestó que radicó la solicitud de conciliación el día 29 de octubre de 2020, con la cual se suspendieron los términos hasta el 4 de marzo de 2021, los cuales se reanudaron el 5 de marzo de 2021, fecha en la que radicó la demanda, y en consecuencia la demanda se interpuso dentro del término legal.

Adicionalmente, con respecto a la acumulación de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa (subsidiario), adujo que debe ser revocada la decisión y en su lugar se debe admitir la demanda frente a la reparación directa

pretendida, de conformidad con lo establecido en el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que se cumplen los requisitos exigidos por la norma mencionada, pues i) el a quo es competente para conocer los dos medios de control, ii) las pretensiones encaminadas a obtener la reparación directa son subsidiarias, iii) no ha operado el fenómeno de la caducidad de los medios de control y iv) ambos medios de control se pueden tramitar bajo el mismo procedimiento. (archivo 24Recurso reposicion (Sic) del expediente digital).

3.2 A través de acta individual de reparto del 16 de septiembre de 2021, le correspondió el conocimiento del medio de control de la referencia al Despacho del Magistrado Ponente (32ACTA DE REPARTO-TAC).

3.3 Mediante auto del 6 de octubre de 2022, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso por Secretaría requerir a la sociedad extranjera PETROSANTANDER (COLOMBIA) GMBH, para que allegara las pruebas y anexos que acompañan la demanda, toda vez que verificado el expediente digital, el link relacionado en el documento denominado 03 Pruebas había expirado.

3.4 El requerimiento anterior fue atendido por la parte demandante por medio de memorial radicado el 13 de octubre de 2022. (37.Respuesta a requerimiento)

## **II. CONSIDERACIONES**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la sociedad demandante, en los siguientes términos:

1. Revisada la demanda y sus anexos, se tiene que el Despacho de primera instancia, rechazó de plano la demanda al considerar que i) teniendo en cuenta la acumulación de pretensiones, no emitiría pronunciamiento frente a las relativas al ejercicio del medio de control

de reparación directa por falta de competencia, y, ii) que operó el fenómeno de la caducidad para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la demanda de la referencia; de igual forma, los actos objeto de control judicial son competencia de esta Corporación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual se **avoca** el conocimiento del asunto y en consecuencia, procede la Sala a resolver el recurso de alzada.

2. Ahora bien, frente al trámite del recurso de apelación contra autos, el artículo 244 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021, dispone:

*"ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS. <Artículo modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:*

*1. La apelación podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda total o parcialmente a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar el nuevo auto, si fuere susceptible de este recurso.*

*(...)*

*3. **Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación** o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral, este término será de dos (2) días.*

*De la sustentación se dará traslado por secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Los términos serán comunes si ambas partes apelaron. Este traslado no procederá cuando se apele el auto que rechaza la demanda o niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.*

*Surtido el traslado, el secretario pasará el expediente a despacho y el juez o magistrado ponente concederá el*

*recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.*

4. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.”  
(Destacado por la Sala)

En el caso bajo examen, la Sala advierte que el auto apelado fue proferido el 23 de junio de 2021 (archivo 20RechazaDemanda) y notificado por estado el mismo día (archivo 22ComprobanteNotificacion).

En consecuencia, el término de tres (3) días para interponer el recurso de apelación contra el auto que rechazó la demanda empezó a correr el 24 de junio de 2021 y venció el 28 de junio de 2021. Al respecto, se observa que el apoderado de la parte demandante interpuso el recurso de reposición y en subsidio apelación el día 28 de junio de 2021, esto es dentro del término legal.

3. Ahora, frente a la acumulación de pretensiones, el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, señala:

**“ARTÍCULO 165. ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:**

**1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad.** Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.

**2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.**

**3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.**

**4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.”**  
(Destacado por la Sala)

4. Por otra parte, con respecto a la oportunidad procesal para la presentación del medio de control mencionado, el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 establece:

**"ARTÍCULO 138. Nulidad y restablecimiento del derecho.** Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

*Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, **siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación (...)**"*  
(Subrayado fuera del texto)

En el mismo sentido, el literal d) del numeral 2º del artículo 164 ibídem, respecto a la oportunidad para la presentación de la demanda en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, señala:

**"Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** La demanda deberá ser presentada:  
(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

**d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del**

**día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso,** salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.”  
(Destacado por la Sala)

Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 161 ibídem<sup>1</sup>, dentro de los requisitos previos para la presentación de la demanda en el medio de control mencionado, se encuentra regulada como requisito de procedibilidad el trámite de conciliación prejudicial, el cual, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Decreto 1716 de 2009, suspende el término de caducidad de la acción así:

**“Artículo 3º. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:**

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o
- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, o
- c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.”  
(Subrayado fuera del texto)

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala advierte que la Procuraduría General de la Nación, en el artículo 5º de la Resolución 127 del 16 de marzo de 2020 “*Por medio de la cual se adoptan medidas para la prestación del servicio en la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional por causa del COVID-19*”, dispone:

---

<sup>1</sup> Artículo 161 La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables; el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. (...) (resaltado por la Sala)



**"Artículo 5º.- Apoyo técnico de la oficina de sistemas:** De conformidad con lo establecido en los numerales 6,11,12 del artículo 16 de del decreto ley 262 de 2000, la oficina de sistemas prestará el apoyo requerido para la realización de las audiencias no presenciales de conciliación extrajudicial en materia contenciosa administrativa y realizara el sostenimiento de los expedientes digitales correspondientes, así como de la radicación online de las solicitudes de convocatoria de conciliaciones."  
(Negrillas fuera del texto original)

Por su parte, el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, norma aplicable para el caso sub examiné señala:

**"Artículo 169. Rechazo de la Demanda.** Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

- 1. Cuando hubiere operado la caducidad.**
  2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
  3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial."
- (Negrilla fuera de texto)

Particularmente, el **Auto 03567 del 28 de abril de 2020** "Por el cual se resuelve un recurso de reposición interpuestos contra el Auto de Cobro No. 09751 del 8 del 08 de noviembre de 2019 – Expediente LAM2940", puso fin a la actuación en sede administrativa y fue notificado personalmente el **30 de abril de 2020**, según se observa de la notificación electrónica con radicado No. 2020066706-2-000 visible en el documento digital denominado "16 NotificaciónAuto3576".

Sin embargo, la Sala advierte que la parte demandante radicó la solicitud de conciliación extrajudicial el **29 de octubre de 2020**. (2020-247-Constancia.docx.psf)

Ahora bien, es importante anotar que, teniendo en cuenta las medidas adoptadas tendientes para la preservación de la vida y la mitigación

de riesgos con ocasión de la situación epidemiológica generada por el nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) causante de la enfermedad (COVID-19), el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales desde el 16 de marzo y hasta el 30 de junio de 2020, dentro de los cuales se encontraba incluido el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, razón por lo que no se recibieron ni tramitaron demandas y actuaciones durante ese tiempo.

Adicional a lo anterior, es pertinente indicar que mediante el artículo 1 del Decreto 564 de 2020, se estableció que:

**"Artículo 1.** *Suspensión de términos de prescripción y caducidad. Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales.*

*El conteo de los términos de prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente. (...)”<sup>2</sup>*

Al respecto, la Sala precisa que los términos de caducidad que fueron suspendidos y que corresponden al medio de control de nulidad y restablecimiento, hacen referencia a la posibilidad de ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la

---

<sup>2</sup> Acuerdos Nos. PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020, PCSJA20-11519 del 16 de marzo de 2020, PCSJA20-11521 del 21 de marzo de 2020, PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, PCSJA20-11532 DEL 11 DE ABRIL DE 2020, PCSJA20- 11549 del 7 de mayo de 2020 y PCSJA20- 11567 del 5 de junio de 2020.

Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, para el caso puntual acceder ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para radicación de demandas, disposición que no se hace extensiva a otras entidades, como es el caso de la Procuraduría General de la Nación, la cual según lo dispuesto en la Resolución 127 de 16 de marzo del 2020, tuvo a disposición canales electrónicos para la radicación de solicitudes de conciliación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que el término de caducidad de cuatro (4) meses para la presentación del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos demandados empezó a correr el día **1 mayo de 2020** y vencía el día **1 de septiembre de 2020**.

Así las cosas, la Sala encuentra acreditado que la sociedad PETROSANTANDER (COLOMBIA) GMBH, radicó la solicitud de conciliación extrajudicial el **29 de octubre de 2020**, es decir cuando había transcurrido el término de caducidad de cuatro (4) meses para presentar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de que trata el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, pues dicho término venció el **1 de septiembre de 2020**.

En consecuencia, se tiene que el término caducidad de 4 meses de que trata el literal d del inciso 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, no fue suspendido, en el entendido que, para la fecha de radicación de la solicitud de conciliación extrajudicial, esto es, el 29 de octubre de 2020, ya había operado el fenómeno jurídico de la caducidad en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y por tanto, la decisión de rechazo de la demanda adoptada por el a quo se ajusta a derecho, de conformidad con el numeral 1 del artículo 169 ibídem.

Finalmente, frente a la solicitud de acumulación de pretensiones contenida en el escrito de la demanda, para la Sala es evidente la improcedencia de dicha solicitud, pues en cumplimiento de lo señalado en el numeral 3 del artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, se requiere que no hubiere operado el fenómeno de la caducidad respecto de alguna de las pretensiones, circunstancia que como se expuso en el caso objeto de estudio acaeció sobre las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que no es posible acumular en la presente demanda las pretensiones del medio de control caducado con las pretensiones relativas a la reparación directa.

Así las cosas, se confirmará el auto del 23 de junio de 2021, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB-SECCIÓN "B"**,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** el auto del 23 de junio de 2021, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado este auto, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que conforman la Sala de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 y conserva plena validez, conforme lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 527 de 1999.