



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N°2024-03-157 E**

Bogotá D.C., Siete (07) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**EXPEDIENTE:** 250002341000 2024 00378 00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD ELECTORAL  
**DEMANDANTE:** MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ  
**DEMANDADO** ALEXANDRA RODRÍGUEZ ERAZO  
**TEMA** NULIDAD DECRETO 2154 DEL 13 DE  
DICIEMBRE DE 2023- NOMBRAMIENTO  
SEGUNDA SECRETARIA RELACIONES  
EXTERIORES  
**ASUNTO:** ESTUDIO DE ADMISIÓN DE LA DEMANDA

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Procede el Despacho a realizar el estudio sobre la admisión de la demanda presentada por MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ, como medio de control electoral solicitando la nulidad del Decreto 2154 del 13 de diciembre de 2023, expedido por el señor presidente de la República y por el ministro de Relaciones Exteriores, por medio del cual se designó, a ALEXANDRA RODRÍGUEZ ERAZO como Segunda Secretaria, código 2114, grado 15, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado General de Colombia ante la República Federativa de Brasil, de la siguiente forma:

**I. ANTECEDENTES**

La señora MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ, actuando en nombre propio, promovió medio de control electoral solicitando la nulidad del Decreto 2154 del 13 de diciembre de 2023, expedido por el señor presidente de la República y por el ministro de Relaciones Exteriores, por medio del cual se designó, a ALEXANDRA RODRÍGUEZ ERAZO como Segunda Secretaria, código 2114, grado 15, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado General de Colombia ante la República Federativa de Brasil, considerando que se han vulnerado las disposiciones relacionadas con el régimen de carrera contenido en el Decreto Ley 274 de 2000, conexas con la ocupación de cargos provisionales y los de carrera diplomática y consular, toda vez que, el nombramiento en provisionalidad realizado desconoce los derechos de quienes se encontraban inscritos en carrera para la planta global.

Como pretensión de la demanda solicitó que se declare la nulidad del Decreto 2154 del 13 de diciembre de 2023 expedido por el Ministro de Relaciones Exteriores y se comunique la ejecutoria de la sentencia a la entidad demandada.

## II CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia de esta Corporación - Instancia de conocimiento

Según lo dispone el numeral 6, literal c) del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021), compete a los Tribunales Administrativos, en única instancia, conocer del proceso de “nulidad electoral de los empleados públicos de los niveles profesional, técnico y asistencial o equivalente a cualquiera de estos niveles efectuado por las autoridades del orden nacional (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En el presente caso, tratándose del nombramiento de la señora ALEXANDRA RODRÍGUEZ ERAZO como segundo secretario de relaciones exteriores, código 2114, grado 15 encontrándose dicho cargo dentro del nivel profesional de la entidad<sup>1</sup> y siendo nombrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores como autoridad del orden nacional, esta Judicatura resulta ser competente para conocer en única instancia del asunto de la referencia.

### 2.2. Legitimación

#### 2.2.1. Por activa

El artículo 139 de la Ley 1437 de 2011 establece que “Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. (...).

De este modo, teniendo en cuenta que la norma no condiciona la capacidad para demandar al cumplimiento de calidades personales de quien promueve la demanda de nulidad electoral y, por el contrario, prevé que cualquier persona natural o jurídica puede presentarla, la señora MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ está legitimada por activa para incoar el medio de control.

#### 2.2.2. Por pasiva.

La demandante relacionó en debida forma a la persona elegida y nombrada, indicando en este caso que es la señora ALEXANDRA RODRÍGUEZ ERAZO, elegida como Segundo Secretario de la Embajada de Colombia en Brasil, por lo que se encuentra legitimada por pasiva para comparecer a la presente actuación.

---

<sup>1</sup> Decreto 3356 de 2009 “Por el cual se modifica el Decreto 2489 de 2006 que establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de las instituciones pertenecientes a la Rama Ejecutiva y demás organismos y entidades públicas del orden nacional y se dictan otras disposiciones.”

Adicionalmente, como quiera que la entidad que expidió el acto demandado es el Ministerio de Relaciones Exteriores y la demandante lo relaciona, se ordenará su vinculación especial al proceso tal y como lo dispone el artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, se observa en el acto demandado que también interviene en la expedición el presidente de la República, razón por la que será igualmente vinculado en los términos en que dispone el artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

### **2.3. Identificación del acto demandado**

En el medio de control ejercido por la demandante se pretende la nulidad del Decreto 2154 del 13 de diciembre de 2023, expedido por el señor presidente de la República y por el ministro de Relaciones Exteriores, por medio del cual se designó a ALEXANDRA RODRÍGUEZ ERAZO como Segundo Secretario, código 2114, grado 15 de la Embajada de Colombia en Brasil, con lo cual se encuentra debidamente individualizado el acto demandado dentro del presente proceso y además allegó copia del acto (PDF 03 EE).

### **2.4. Examen de oportunidad.**

El literal a) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 dispone que *“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1º del artículo 65 de este Código.”*. (Subrayado fuera de texto)

Considerado lo anterior, se constata que mediante el Decreto 2154 del 13 de diciembre de 2023, se decide designar en provisionalidad a ALEXANDRA RODRÍGUEZ ERAZO, en el cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, ACTO QUE FUE publicado en el Diario Oficial 52.608 de la misma fecha (PDF 05 EE), por lo que realizado el conteo de términos a partir de esta, se arroja como fecha de vencimiento el día 15 de febrero de 2024 y se tiene que la demanda fue presentada en ese último día, según se verifica del correo electrónico de recepción remitido por la Secretaría de esta Sección, por lo que se tiene que fue presentada oportunamente (08Correo\_RadicaciónDemandas.pdf).

### **2.5. Fundamentos de derecho, normas Violadas y concepto de la Violación**

Del libelo de la demanda se puede concluir que la demandante indica como normas violadas los artículos 25, 29 y 125 Constitucionales, artículos 4, numeral 7, 13, 37 a 40, 53 y 60 del Decreto Ley No. 274 de 2000, respecto de las cuales plasmó en debida forma el concepto de la violación, entendiendo que este implica una carga argumentativa a cargo del demandante en relación con sus pretensiones y los fundamentos fácticos y de derecho presentados.

## 2.6. Acumulación de pretensiones

Frente a la acumulación de pretensiones, el artículo 281 de la Ley 1437 de 2011 establece que *“En una misma demanda no pueden acumularse causales de nulidad relativas a vicios en las calidades, requisitos e inhabilidades del elegido o nombrado, con las que se funden en irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio.”*

En el asunto que ocupa al Despacho, se reconoce como causales de nulidad del acto demandado las generales descritas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 relacionadas con infracción a las normas en que debía fundarse y falsa motivación, sin que se observen cuestionamientos adicionales o contrapuestos; por lo que el Despacho encuentra debidamente formuladas las pretensiones de la demanda.

## 2.7. Requisitos de forma

La demandante cumplió con los requisitos previstos en el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que designó claramente las partes (fl. 1), expresó con claridad y precisión las pretensiones (fl. 1), relacionó los hechos y omisiones fundamento de aquella (fl. 2 y 3), señaló los fundamentos de derecho, las normas violadas y el concepto de violación (fls. 3 a 12), aportó las pruebas en su poder y solicitó las que pretende hacer valer (fls. 12 y 13).

En este caso no es exigible el requisito de la cuantía previsto en el numeral 6º ibídem, toda vez que la competencia en este caso se determina por la regla prevista en el numeral 12º del artículo 152 *ejusdem*.

Ahora, respecto del requisito señalado en el numeral 7º, la parte demandante indicó como dirección electrónica institucional en que la demandada puede ser notificada: [alexandra.rodriguez@cancilleria.gov.co](mailto:alexandra.rodriguez@cancilleria.gov.co) (fl. 13 D.da), por lo que se procederá a dar aplicación a lo dispuesto en el literal a) del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, y en consecuencia notificar personalmente la demanda.

Finalmente, respecto al requisito establecido en el numeral 8º, consistente en que el demandante, al presentar la demanda, simultáneamente, deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, se precisa que la demandante cumplió con el mismo, tal y como se acredita en la remisión de la demanda el día 15 de febrero de 2024 (PDF 08).

## 2.8. Medidas cautelares

La demandante no solicitó el decreto de medidas cautelares.

En consecuencia, al estar reunidos los requisitos formales previstos en la ley, se dispondrá la admisión de la demanda.

En mérito de lo expuesto,

## RESUELVE

**PRIMERO.- ADMITIR** para tramitar en **única instancia** conforme a lo previsto en el numeral 6, literal c) del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021), la demanda promovida por MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ, contra el nombramiento de ALEXANDRA RODRÍGUEZ ERAZO en el cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, adscrito a la Embajada de Colombia ante la República Federativa de Brasil, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- NOTIFICAR** personalmente a ALEXANDRA RODRÍGUEZ ERAZO en la forma prevista en el literal a) del numeral 1° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, a través del medio electrónico informado por el demandante (pág. 13 demanda), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, con entrega de copia de la demanda y sus anexos e informarle que la demanda podrá ser contestada dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación personal del auto admsiorio de la demanda o al del día siguiente de la publicación del respectivo aviso, según el caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 279 de la Ley 1437 de 2011.

De no ser posible su notificación personal, dentro de los dos (2) días siguientes a la expedición de este auto, notifíquese de conformidad con lo previsto en los literales b) y c) del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, con aplicación de lo consagrado en los literales f) y g) de esa misma disposición, según los cuales las copias de la demanda y sus anexos quedarán en la Secretaría a disposición del notificado, y el traslado o los términos que conceda el auto notificado sólo comenzarán a correr tres (3) días después de la notificación personal o por aviso, según el caso; de igual manera, si el demandante no acredita las publicaciones en la prensa requeridas para surtir las notificaciones por aviso previstas en los literales anteriores, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación del Ministerio Público del auto que la ordena, se declarará terminado el proceso por abandono y se ordenará archivar el expediente.

**TERCERO.- NOTIFICAR** personalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores y al presidente de la República, en la forma dispuesta en el numeral 2° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, mediante mensaje dirigido al buzón para notificaciones judiciales de dicha entidad.

Infórmese al funcionario y a la autoridad que intervino en la expedición del acto acusado que la demanda podrá ser contestada dentro de los quince (15) días siguientes a aquél en que sea hecha la notificación personal del auto admsiorio.

**CUARTO.- NOTIFICAR** personalmente al señor agente del Ministerio Público, según lo dispuesto en el numeral 3 ° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 199 *ibidem*, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

**QUINTO.- NOTIFICAR** por estado al demandante según lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

**SÉXTO.-** Por secretaría **INFORMAR** a la comunidad la existencia de este proceso en la forma prevista en el numeral 5º del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, de lo cual se dejará constancia en el expediente.

**SÉPTIMO.-** **NOTIFICAR** personalmente al Director General o al representante delegado para recibir notificaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos del artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
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 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.



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2024-03-151 AP**

Bogotá D.C., siete (7) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**EXP. RADICACIÓN:** 250002341000 2024 00361 00

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

**ACCIONANTE:** NELSON ARMANDO RAMIREZ  
ARANQUE

**ACCIONADO:** MINISTERIO DE VIVIENDA Y  
TERRITORIO, SOCIEDAD BUENAS  
RAICES SAS, SOCIEDAD MORALFA,  
LA PREVISORA Y OTROS.

**TEMAS:** PROTECCIÓN A LOS BIENES DE USO  
PÚBLICO, USO, GOCE Y DISFRUTE  
DE LA CANCHA DEPORTIVA ZONA  
COMUNAL DE LA URBANIZACIÓN  
GARCES NAVAS

**ASUNTO:** ESTUDIO DE ADMISIBILIDAD

**MAGISTRADO SUSTANCIADOR: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**ANTECEDENTES.**

El señor Nelson Armando Ramírez Aranque presentó demanda en el ejercicio de la acción popular, con el fin de que se amparen los derechos colectivos sobre el goce del espacio público, defensa de los bienes de uso público, la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público presuntamente vulnerados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio<sup>1</sup>, Sociedad Buenas Raíces SAS; Sociedad Moralfra, Sociedad Fiduciaria La Previsora, Sociedad Central de Inversiones CISA S.A, Registrador de Instrumentos Públicos en ocasión a la cesión gratuita del predio denominado “Cancha Deportiva Zona de Urbanización Garces Navas”.

---

<sup>1</sup> Como subrogatoria de bienes, derechos y obligaciones del Instituto de Crédito Territorial, Instituto Nacional de vivienda de interés social y reforma urbana INURBE, unidad administrativa especial liquidadora de los asuntos I.C.T, instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE en liquidación.

## CONSIDERACIONES

Mediante providencia de 22 de febrero de 2024, se inadmitió la demanda a fin de que la entidad accionante corrigiera los errores que presentaba el libelo y en su lugar;

- Adecuar los hechos, pretensiones y fundamentos de la demanda (de forma clara y precisa) respecto los derechos colectivos que reclama, dado que por medio de esta acción popular no pueden anularse actos administrativos, ni estudiarse la legalidad de los contratos estatales.

Dentro del término legal, accionante presentó el escrito de subsanación, por lo que la Sala estudiará si los errores presentados fueron corregidos y si la demanda cumple con los requisitos para su admisión.

## ESCRITO DE SUBSANACIÓN.

El actor relacionó varios hechos de la demanda y ajustó o adecuó las pretensiones en los siguientes términos:

*“(...) PRIMERA: Que se DECLARE que el accionado INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL I.C.T., en su calidad de ser la entidad que adelanto el anteproyecto, proyecto y construcción de la Urbanización Garces Navas, vulnero e infringió flagrantemente los derechos e interés colectivos en lo que refiere a la MORALIDAD ADMINISTRATIVA y el DERECHO DE PROPIEDAD DE LOS BIENES DE USO PUBLICO, con el incumplimiento de sus obligaciones establecidas en el DECRETO 429 de 5 de mayo de 1975, de:*

*a) Otorgar a favor del Distrito Especial de Bogotá la Escritura de cesión de las zonas de uso público a más tardar sesenta (60) contados a partir de la expedición del presente Decreto; lo que realizo (32) años después, mediante la Resolución 45979 de 2007 expedida por el INSTITUTO NACIONAL DE VIVENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA INURBE EN LIQUIDACION.*

*b) Realizar en el área de zona verde correspondiente a las zonas de uso público, la empradización y arborización correspondiente, así como la construcción de los senderos y campos deportivos que la conforman y dotarla de servicios públicos indispensables y ceder gratuitamente al Municipio estas dotaciones con el área respectiva para destinarla al uso público de acuerdo al plano del proyecto urbanístico; lo que respecto de la CANCHA DEPORTIVA ZONA COMUNAL, con la convención de “PARQUE VECINAL” Y “SUELO PROTEGIDO”, nunca realizo la empradización y arborización, ni construyo senderos, ni la doto de servicio públicos, al contrario de ello, reconoció en la Resolución 248 de 1997 expedida por INURBE EN LIQUIDACION, regional Bogotá, que el predio es una “CANCHA DE BALOMPIE CON CERRAMIENTO HECHO POR LA COMUNIDAD”, como tampoco hasta la presente ha cedido gratuitamente al municipio esta área destinada para actividades deportivas por la comunidad.*

*c) Las áreas de uso público determinadas en los planos y descritas y la magnitud que se detalla a continuación, deberán ser entregadas libres de todo gravamen por escritura a la Procuraduría de Bienes del Distrito, en el término de sesenta días (60), contados a partir de la fecha de la expedición del presente Decreto. Que virtud de las modificaciones y trasformaciones de los planos aprobados por la JUNTA DE PLANEACION DISTRITAL, estas fueron entregadas parcialmente.*

*d) Finalmente, que estas áreas no podrán ser destinadas a usos distintos de los asignados en*

*el presente Decreto, salvo la previa autorización de la Junta de Zonificación, y ni al Instituto de Crédito Territorial, ni a la comunidad, así como a ninguna Entidad o persona podrán disponer de ellas, salvo la autorización del Distrito Especial de Bogotá, mediante el cumplimiento de las normas y requisitos legales establecidos para ello (...)".*

*Contrario a las obligaciones determinadas por la JUNTA DE PLANEACION DISTRITAL en el Decreto 419 de 5 de mayo de 1975 expedido por la ALCALDIA DE BOGOTA.*

*TRANSFORMARON CARTOGRAFICAMENTE LAS AREAS y USOS Y DESTINACION DETERMINADAS EN LOS PLANOS Y DESCRIPTAS EN LA MAGNITUD QUE FUE APROBADA POR LA JUNTA DE PLANEACION DISTRITAL. Unas zonas determinadas en los planos urbanísticos definitivos (7520-3) de 1975, debidamente aprobados por las autoridades Distritales de Planeación, determinada como zona verde comunal con un área de 2.907.46 Mts2, sujeta a ser objeto de cesión gratuita al Distrito, y junto una zona determinada en los mismos planos aprobados, como una zona de reserva del I.C.T, de 2.679 Mts2. Fueron objeto de TRANSFORMACION DEAS AREAS en los planos de referencia definitivos (E-108/4-2 y E-108/-4-3) de 1982, en una sola área de 5.226 Mts2, asignada como área INSTITUCIONAL VENDIBLE, sin que mediara acto administrativo u orden judicial, autorización de la junta de zonificación o del Distrito, que permitieran su modificación conforme lo establece el Decreto 429 de 5 de mayo de 1975. Incumpliendo las directrices de las normas urbanísticas exigidas por las autoridades de planeación, respecto del uso y destinación que se les debe dar a las áreas ZONAS VERDES COMUNALES.*

*SEGUNDA: Que se DECLARE que el INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMAR URBANA INURBE, entidad que sustituyo lo que era el INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL que en cumplimiento de la Ley 281 de 1996, su Decreto Reglamentario, Resolución 0535 y Decreto 1831 de 1997, vulnero flagrantemente los Derechos e Intereses Colectivos de la comunidad del Barrio Garces Navas, en lo que se refiere a la MORALIDAD ADMINISTRATIVA y al DERECHO DE LA PROPIEDAD DE LOS BIENES DE USO PUBLICO en su expedida RESOLUCION No 248 de 1997, en la que solicito la asignación de matrícula inmobiliaria a la Oficina de Registro de Instrumentos públicos, y la transferencia del área de terreno a favor de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL LIQUIDADORA DE ASUNTOS DEL INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL, del predio conocido como CANCHA DEPORTIVA ZONA COMUNAL, inobservando el cumplimiento de las directrices determinadas en la en el Decreto 429 de 5 de mayo de 1975, y la Ley 281 de 1996, que al obtener identidad registral, respecto del sofisma creado de un área INSTITUCIONAL VENDIBLE, la misma que en los planos aprobados del urbanismo, está conformada por áreas zonas verdes comunales, áreas que fueron objeto de transferencia a título de cesión gratuita al Distrito mediante Resolución 45979 de 2007 debidamente registrada ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados, y una zona de reserva del I.C.T. Áreas que en la Resolución infringida No 248 de 1997, esta como "CANCHAS DE BALOMPIÉ CON CERRAMIENTO HECHO POR LA COMUNIDAD", y reconocida por el por el Distrito en virtud de la adopción de PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL desde el año 2000, con la convención de "USO PUBLICO", "PARQUES VECINALES", "SUELO PROTEGIDO", Y "CON VOCACION DE USO PUBLICO EN RAZON DE SU USO NOTORIO", con el carácter de INALIENABLE, INEMBARGABLE E IMPREScriptIBLE. Fue objeto de una APROPIACIÓN INDEBIDA DE UN BIEN DE USO PUBLICO, y paso hacer parte del INVENTARIO DE ACTIVOS DEL I.C.T. Y INURBE, desconociendo arbitrariamente las obligaciones consignadas para el constructor INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL del Decreto 429 de 5 de mayo de 1975.*

*TERCERA: Que se DECLARE que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL LIQUIDADORA DE ASUNTOS DEL INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL, vulnero flagrantemente los Derechos e Intereses Colectivos de la Colectividad de la Urbanización Garces Navas, respecto de la MORALIDAD ADMINISTRATIVA al omitir grosera y arbitrariamente el estricto cumplimiento de la Ley 388 de 1997, por medio del cual se modifica la Ley*

9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 en su artículo 124, mediante el cual se le ordenaba transferir mediante resolución administrativa las áreas correspondientes a CESIONES Y ESPACIO PUBLICO a los Municipios o Distrito, en donde NO TRANSFIRIO el área denominada CANCHA DEPORTIVA ZONA COMUNAL al Distrito, área de terreno en la que reconoció tácitamente como un “BIEN DE USO PUBLICO”, O “CON VOCACION DE USO PUBLICO”, en la que tenía la plena convicción, conocimiento y así lo reconoció, que es una “CANCHA DE BALOMPIE CON ENCERRAMIENTO HECHO POR LA COMUNIDAD” en la Resolución No 248 de 1997, acto administrativo por medio cual solicito a la oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados la asignación de matrícula inmobiliaria, que luego fue transferido el bien, como un activo más de la entidad al INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA INURBE EN LIQUIDACION.

CUARTA: Que se DECLARE que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL LIQUIDADORA DE ASUNTOS DEL INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL, y el INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA INURBE. vulneraron deliberada y arbitrariamente los Derechos e Intereses Colectivos de la Comunidad de la Urbanización Garces Navas, respecto la MORALIDAD ADMINISTRATIVA representado en el incumplimiento de las obligaciones consagradas en la norma de orden nacional Ley 1001 de 2005, por medio del cual adoptaba medidas respecto de la cartera del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE en Liquidación, que en su artículo 6, ordenaba a la accionada entidad, que debían determinar entre sus activos, los inmuebles de USO PUBLICO O CON VOCACION DE USO PUBLICO y transferir los que eran susceptibles de ser enajenados a título de cesión gratuita al Distrito, entre esos los de USO PUBLICO ZONAS DE CESION, O TENGA VOCACIÓN DE USO PÚBLICO, PLANES VIALES, Entre los que se encontraba la CANCHA DEPORTIVA -ZONA COMUNAL de la urbanización Garces Navas, con la convención asignada desde el año 2000 por el PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL -POT- de “PARQUE VECINAL” y “SUELO PROTEGIDO”, y la asignación del Decreto Distrital 555 del 2023 revisión e implementación del Plan de Ordenamiento Territorial en el Distrito, de “USO PUBLICO”, “CON VOCACION DE USO PUBLICO”, y contrario a la protección de La propiedad de los bienes de uso público, al predio le fue ordenada su transferencia de titularidad de dominio a favor del CONSORCIO PAR INURBE FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. Y FIDUAGRARIA S.A. como un activo más de la entidad en liquidación.

QUINTA: Que se DECLARE que el área denominada CANCHA DEPORTIVA ZONA COMUNAL DE LA URBANIZACION GARCES NAVAS, ubicada en la calle 76 Bis y Diagonal 76 Bis, carrera 105 y transversal 107, con un área aproximada de 5.228 Mts<sup>2</sup>, cuyos linderos son: Norte 70 Mts con Diagonal 75 Bis; Sur 59.50 Mts con calle 74; Oriente 101.50 Mts con transversal 106; Occidente 92.50 Mts con carrera 107. Reconocida por el accionado en acto administrativo como: “Cancha de Balompié con encerramiento hecho por la comunidad”, hoy Carrera 107 No 76-20 con matrícula inmobiliaria 50C-1463823, es un área de que la comunidad de la Urbanización GARCES NAVAS desde el año 1974 ha utilizado PARA SU USO Y GOCE, reconocida por la comunidad así, desde hace 50 años, como la “CANCHA DEPORTIVA ZONA COMUNAL”, en virtud de su continua, constante, notoria ininterrumpida utilización como área de recreación y cancha de futbol, y que desde el año 2001 conforme el reconocimiento en la implementación del Plan de Ordenamiento territorial que le ha asignado el Distrito, de acuerdo a las certificaciones emitidas por las diferentes autoridades del del Distrito, como “CANCHA DEPORTIVA ZONA COMUNAL”, un área de “USO PUBLICO de cesión gratuita a favor del Distrito”. (Certificación de

5 de abril de 2005 DADEP 2005ER4931);

LA DIRECCION DE PLANES MAESTROS Y COMPLEMENTARIOS DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION, certifico que el área esta asignada con la convención de “PARQUES VECINALES” y “SUELO PROTEGIDO” de conformidad con el PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL -POT- (Decreto 788 de 28 de diciembre de 2017);SECRETARIA DE PLANEACION DISTRITAL- y la SUBDIRECCION DE PLANEAMIENTO LOCAL DE OCCIDENTE, certifico que el predio se encuentra incluido “en el mapa de Reservas de estructura funcional y cuidado espacio público y malla vial intermedia del sector de Occidente (OOC-5) en el 2023, donde se encuentra establecida como un área de “USO PUBLICO EN RAZON DE SU USO NOTORIO”. En (Respuesta Derecho de Petición Agotamiento de la Vía Gubernativa a la ALCALDIA DE BOGOTA- SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION).

Como consecuencia de todo lo anterior, el predio ostenta el carácter de “INALIENABLE, INEMBARGABLE E IMPREScriptible”.

SEXTA: Que se DECLARE que las sociedades FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., FIDUAGRARIA S.A en su condición de voceras de CONSORCIO FIDUCIARIO PAR- UNURBE en liquidación, INCUMPLIO su deberes contractuales acordados en el Contrato de Fiducia No 763 de 26 de diciembre de 2007, por cuanto tenía bajo su administración el predio, y dejo de cumplir su compromiso fiduciario de saneamiento de los activos de su Fideicomitente, que era el de investigar u obtener todas las pruebas documentales pertinentes para la identificación y determinar el carácter que ostentaba los bienes bajo su administración, en especial los “BIENES DE USO PUBLICO” O “CON VOCACION DE USO PUBLICO”, razón por la que impacto los derechos de intereses colectivos de la comunidad de la urbanización Garces Navas, afectando el derecho de propiedad de los bienes de uso público.

SEPTIMA: Que se DECLARE que la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., FIDUAGRARIA S.A en con condición de voceras de CONSORCIO FIDUCIARIO PAR- UNURBE en liquidación, omitieron deliberada, y le otorgaron diferente interpretación al mandato legal, el cual debía que cumplirse de acuerdo a sus finalidades de la Ley 1450 de 16 de Junio de 2011, por medio del cual se expidió el Plan de Desarrollo y el Plan de Inversión 2010-2014, y el Decreto 4054 de 2011, mediante el cual se reglamentó el artículo 238 de la ley 1450 de 2011, donde se estableció el procedimiento para dinamizar la movilización de activos del Estado y con el fin de facilitar esas tareas a estas entidades públicas de orden nacional, se contempló que la transferencias de bienes y activos que se realizaría: a) con excepción de las entidades financieras de carácter estatal, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y las ENTIDADES EN LIQUIDACIÓN, y b) con excepción de los bienes que se encuentren saneados, entendiéndose como bienes saneados, que conforme la Ley 1450 de 2001, son los bienes de USO PUBLICO o CON VOCACION DE USO PUBLICO. Lo que explícitamente en la norma no entran dentro de ese paquete, las entidades en liquidación, como la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL LIQUIDADORA DE ASUNTOS DEL INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL U.A.E-I.C.T., y INURBE EN LIQUIDACION, y de otra parte, los bienes que se encuentren saneados, o sea los que se catalogue como de USO O ESPACIO PUBLICO o CON VOCACION DE USO PUBLICO. Impedimento normativo claro, que no se prestaba para una diferente interpretación, el cual no le era permitido a Consorcio PAR UNURBE, o su representante legal FIDUCIARIA LA PREVISORA a transferir a título gratuito a la CENTRAL DE INVERSIONES CISA el predio objeto de la presente acción. Circunstancia que al impactar con dichas omisiones y con evidente desvío de poder al otorgarle una

*interpretación diferente a la finalidad de la norma, sobre un “BIEN DE USO PUBLICO O CON VOCACION DE USO PUBLICO”, infringen, vulneran o amenazan los derechos e intereses colectivos.*

*OCTAVA: Que se DECLARE que la sociedad CENTRAL DE INVERSIONES CISA S.A., vulnero de los Derechos e Intereses Colectivos de la comunidad, obteniendo un incremento de AREA, mediante escritura pública número 2633 de 19 de noviembre de 2013 de la Notaria 14 del Círculo de Bogotá, por medio del cual protocoliza una susodicha actualización de área y linderos, donde incrementa el área del predio en (957 Mts2) con áreas de “USO PUBLICO”, y además OMITIENDO los procedimientos y requisitos establecidos por el INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI en su emitidas Resoluciones 5204/2009, para formalizar dicho trámite. Daño que vulnera y amenaza los derechos e intereses colectivos referente al DERECHO DE PROPIEDAD DE LOS BIENES DE USO PUBLICO.*

*NOVENA: Que se DECLARE que la sociedad CENTRAL DE INVERSIONES CISA S.A, vulnero los Derechos e Intereses Colectivos de la comunidad, que sin estar LEGITIMADO REGISTRALMENTE, efectúa la transferencia dominio de un predio catalogado como “BIEN DE USO PUBLICO” O “CON VOCACION DE USO PUBLICO” a título de compraventa mediante escritura pública número 2163 del 11 de noviembre de 2013 de la Notaria 36 del Círculo de Bogotá, el predio denominado CANCHA DEPORTIVA ZONA COMUNAL de la Urbanización Garces Navas, a favor de las sociedades MORALFA S.A.S y la Sociedad BUENAS RAICES FONDO DE NEGOCIOS INMOBILIARIOS S.A.S hoy sociedad BUENAS RAICES S.A.S, bien inmueble que es considerado desde hace 50 años de carácter de un bien de “USO PUBLICO de cesión gratuita a favor del Distrito”, con las convenciones de “PARQUES VECINALES” y “SUELO PROTEGIDO”, Y USO PUBLICO EN RAZON DE SU VOCACION Y SU USO NOTORIO, calidades por las cuales se debe entender que ostenta el carácter de ser un bien INALIENABLE, INEMBARGABLE E IMPREScriptible. Daño que vulnera o amenaza los derechos e intereses colectivos.*

*DECIMA : Que se DECLARE que existe daño contingente, peligro o amenaza de la vulneración definitiva e irreparable de los derechos o interés colectivos que han afectado a la comunidad de la Urbanización Garces Navas y al Distrito, puesto que el predio sobre el cual recae las acciones u omisiones de las entidades accionadas, es la CANCHA DEPORTIVA ZONA COMUNAL que es un bien de carácter de “USO PUBLICO”, con las convenciones de “PARQUES VECINALES” y “SUELO PROTEGIDO”, de “USO PUBLICO EN RAZON DE SU VOCACION” Y “USO NOTORIO”, de carácter INALIENABLE, INEMBARGABLE, IMPREScriptible, que se entiende que está destinado para “USO Y GOCE DE LA COMUNIDAD”, su dominio en la actualidad se encuentra a favor de un particular, quien esta demandado ante la jurisdicción civil la reivindicación del predio, puesto que carece de su tenencia y/o posesión, proceso que se encuentra para la práctica de la audiencia de que trata el articulo 372 y 373 del Código General del Proceso, esto es, para la práctica de conciliación, practica de pruebas, alegatos de conclusión y sentencia, y que por irresponsabilidad de quien fungía como presidente de la junta de acción comunal para el momento de la notificación de la demanda y la reforma de demanda, NO contesto la demanda, no aporto pruebas, no otorgo poder a profesional del derecho para que defendiera los intereses de la comunidad, razón por lo que se encuentra en riesgo el derecho colectivo de USO Y GOCE DEL USO DE BIENES PÚBLICO por parte de la comunidad. Daño que vulnera o amenaza los derechos e intereses colectivos de la comunidad de la Urbanización Garces Navas y del Distrito.*

**DECIMA PRIMERA:** Que se DECLARE que la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS Y PRIVADOS ZONA CENTRO DE BOGOTA, ha vulnerado los derechos e intereses colectivos de la comunidad de la Urbanización Garces Navas, que, conforme a sus competencias y funciones establecidas en los artículos 24 y 25 del Decreto 1250 de 1970, derogado por el artículo 16 de la ley 1579 de 2012, que en los trámites de las anotaciones No 003, 004, 005, 006 del folio de matrícula 50C-1463823 del predio de la carrera 107 No 76-20, área de “USO PUBLICO” o “CON VOCACION DE USO PUBLICO” conocido como la CANCHA DEPORTIVA ZONA COMUNAL, la entidad OMITIÓ dar aplicación al principio de legitimación el que debe reflejarse en todas las inscripciones las que debe tener como fundamento un título, de tal forma que la validez de la inscripción esta acondicionada a la eficacia y efectos del instrumento a registrar, toda vez que en dicho certificado de tradición carece de la transferencia del INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA INURBE a favor del Consorcio Fiduciario PAR INURBE FIDUACIARIA LA PREVISORA S.A. -FIDUAGRARIA S.A, circunstancias por la cual a ruptura de la cadena o línea de transferencia de titulares de dominio, por lo que este último no estaba legitimado para transferir a la sociedad CENTRAL DE INVERSIONES S.A. y así consecutivamente hasta el último inscrito en dicho folio de matrícula.

**DECIMA SEGUNDA:** Que se DECLARE que el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, ha vulnerado de los derechos e intereses colectivos de la comunidad de la Urbanización Garces Navas, puesto que desde que es acreedor de los derechos subrogados de las extintas entidades INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL LIQUIDADORA DE LOS ASUNTOS DEL I.C.T., Y EL INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA INURBE- INURBE EN LIQUIDACION, NO HA REALIZADO conforme sus competencias y funciones de que trata el artículo 6 de la Ley 1001 de 2005, reglamentado por el Decreto Nacional 4925 de 2011, las actuaciones tendientes a la recuperación del “ESPACIO PUBLICO” o CON VOCACION DE ESPACIO PUBLICO”, para luego transferirlo a título de cesión gratuita a favor del Distrito.

**DECIMA TERCERA:** Que se ORDENE al MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, en virtud de la subrogaciones de derechos de las extintas entidades del INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL I.C.T. y INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y RESFORMA URBANA EN LIQUIDACION, realice todas las actividades tendientes al SANEAMIENTO, IDENTIFICACION Y TODAS LAS DEMAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS relacionadas con el predio “CON VOCACION DE USO PUBLICO” denominado CANCHA DEPORTICA ZONA COMUNAL de la Urbanización Garces Navas, asignado con las convenciones de “PARQUES VECINALES Y SUELO PROTEGIDO”, y que ostenta el carácter de INALIENABLE, INEMBARGABLE, IMPREScriptible.

**DECIMA CUARTA:** Que se ORDENE al MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, de acuerdo con sus competencias y funciones de conformidad con el artículo 6º de la ley 1001 de 2005, reglamentado por el Decreto 4825 de 2011, proceda a ceder mediante Resolución Administrativa a título gratuito a favor del Distrito del predio “CON VOCACION DE USO PUBLICO” denominado CANCHA DEPORTIVA ZONA COMUNAL de la Urbanización Garces Navas, asignado con las convenciones de “PARQUES VECINALES Y SUELO PROTEGIDO”, y que ostenta el carácter de INALIENABLE, INEMBARGABLE, IMPREScriptible.

**DECIMA QUINTA:** Que se ORDENE a la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS ZONA CENTRO DE BOGOTA, de acuerdo a sus competencias y funciones, de

*conformidad con el artículo 59 de la ley 1579, (procedimiento para corregir errores), que en virtud que se incurrieron errores en la calificación y/o inscripción, en el folio de matricula 50C-1433823, del predio “CON VOCACION DE USO PUBLICO” denominado CANCHA DEPORTIVA ZONA COMUNAL de la Urbanización Garcés Navas, asignado con las convenciones de “PARQUES VECINALES Y SUELO PROTEGIDO”, y que ostenta el carácter de INALIENABLE, INEMBARGABLE, IMPREScriptible de la anotación 003, 004,005.006 en virtud de la ruptura de la cadena de transferencia desde la anotación No002.*

*DECIMA SEXTA: Que se CONDENE en costas y agencias en derecho a los demandados”*

#### **APTITUD FORMAL DE LA DEMANDA.**

##### **(i) Adecuación de los hechos y pretensiones.**

Tras la revisión del escrito de subsanación de la demanda, se constata que, aunque se procuró ajustar los hechos y pretensiones según lo solicitado en la providencia de 22 de febrero de 2024, el propósito fundamental de la acción popular continúa enfocada en cuestionar los actos contractuales y administrativos que permitieron la transferencia del dominio del predio “Cancha Deportiva Zona de Urbanización Garcés Navas” a las Sociedades BUENAS RAÍCES SAS y MORALFA SAS. A juicio del accionante, este predio es un bien de uso público y por ende no podría ser objeto de cesión.

De acuerdo con los argumentos expuestos por el demandante, esta demanda tiene como propósito determinar si las acciones llevadas a cabo por las entidades demandadas, relacionadas con la cesión y venta del predio en cuestión, constituyen una violación del Decreto 429 de 5 de mayo de 1975 y en una indebida interpretación de la Ley 388 de 18 de julio de 1997 (modificada por la Ley 9 de 1989), la Ley 3 de 1991, la Ley 554 de 2003, la Ley 254 de 30 de diciembre de 2005 y del artículo 218 de la Ley 1450 de 2011. Además de establecer si se produjo “una mutación sin autorización administrativa o judicial” en la transferencia del dominio, enfatizando que este es un bien de uso público.

A su vez, el demandante destaca que “*las accionadas, en diferentes leyes de orden nacional, decretos, actos administrativos, contratos, trámites, las que actuaron por omisión o acción han infringido los Derechos e Intereses Colectivos en la MORALIDAD ADMINISTRATIVA, LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO, y EL DERECHO DE USO Y GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO, por lo que deben aplicarse el principio restitutivo de la acción popular y se deben dejar las cosas en su estado anterior, es decir controvertir sus efectos (sic)*”.

Estos planteamientos implican un análisis profundo de legalidad de las actuaciones administrativas, en el que debe evaluarse si las entidades se ajustaron a los principios legales y constitucionales o, al contrario al expedir las Leyes, decretos, actos administrativos, concretamente los que permitían la cesión a título gratuito de bienes y terrenos a entidades de orden territorial y el que corrige la cartografía de la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 73 Garcés Navas Ubicada en la Localidad de Engativá (Decreto 788 de 2017), se expedieron de forma irregular, lo que desvirtuaría la presunción de legalidad con la que cuentan, siendo un análisis

propio del Juez Natural en el ejercicio del medio de control de nulidad y no de esta acción popular, tal como se explicó en la providencia inadmisible.

Así mismo, algunas pretensiones van destinadas a: (i) Declarar el incumplimiento del Contrato de Fiducia No. 763 de 26 de diciembre de 2007 por parte de la Fiduprevisora; (ii) Efectuar una cesión a título gratuito de la cancha a favor del distrito; (iii) La corrección de las inscripciones del inmueble en el folio de matrícula inmobiliaria, entre otras. Sin embargo, la eventual procedencia de estas pretensiones exige un análisis de las actuaciones contractuales realizadas por las autoridades demandadas y si, en este caso particular, procedía la aplicación de normas relacionadas con el manejo de uso público y el plan de desarrollo territorial para determinar la procedencia de la cesión a título gratuito que fue realizada sobre el predio denominado “Cancha Deportiva Zona de Urbanización Garcés Navas”, el cual, es objeto de estudio en una acción reivindicatoria ante la Jurisdicción Civil, según lo establece el accionante.

En este orden, a pesar de que fueron modificados los hechos y las pretensiones, estos no se encuentran debidamente adecuados para ser tramitados por medio de esta acción constitucional, ya que el fundamento de esta controversia persiste en analizar la legalidad de actos administrativos y la validez de actos contractuales frente un predio, presuntamente de naturaleza pública, que ha sido objeto de actos jurídicos que beneficiaron a sociedades particulares, las cuales, en la actualidad, ostentan su propiedad y que, a juicio del actor, llevan a la trasgresión de derechos colectivos del goce del espacio público, la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público.

Es importante resaltar que la intención del actor en que se amparen estos derechos colectivos no autoriza el estudio, mediante esta acción constitucional, de la legalidad de actos administrativos generales o de los actos contractuales suscritos por las entidades con otras sociedades. Tampoco permite concluir si las accionadas incumplieron cláusulas contractuales, como ocurre con las pretensiones que se dirigen en contra de la Fiduprevisora, o exigir al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el saneamiento de sus propios actos cuando estos cuentan con presunción legal. Se reitera que su estudio solo puede ser objeto del medio de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, según sea el caso.

Debe resaltarse que, si las pretensiones del accionante estuvieran llamadas a prosperar, y fuera viable que el Ministerio de Vivienda ceda al Distrito y a título gratuito el predio denominado “Cancha Deportiva Zona de Urbanización Garcés Navas”, en primera medida, deberían dejarse sin efectos los actos jurídicos que trasladaron su dominio y analizarse los actos administrativos que lo permitieron. Esta situación, que se reitera, no puede ser objeto de este estudio porque el legislador adoptó otros medios de defensa para ello y dado que la acción popular no debe suplir otros procesos ordinarios.

De esta manera, dado que las pretensiones y el objeto de la demanda se orientan a estudiar o controvertir la legalidad de actos administrativos y actos contractuales en relación con la cesión a título gratuito del predio denominado “Cancha Deportiva Zona de Urbanización Garcés Navas”, la Sala advierte que los errores

señalados en el auto inadmisorio persisten en la actualidad y en consecuencia, resulta procedente aplicar el artículo 20 de la Ley 472 de 1998 , por ende, rechazar la demanda.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE**

**PRIMERO.** - RECHAZAR la demanda presentada por Nelson Armando Ramírez por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia.

**SEGUNDO.** - En firme esta providencia archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

**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 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 199



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

Bogotá D.C., siete (07) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

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

**Referencia:** Exp. No. 25000234100020240033200

**Demandante:** HAROLD EDUARDO SUA MONTAÑA

**Demandado:** JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE SANTA FÉ

**NULIDAD ELECTORAL**

**Asunto:** Rechaza demanda

**Antecedentes**

El señor Harold Eduardo Sua Montaña, actuando en nombre propio, interpuso demanda en ejercicio del Medio de Control de Nulidad Electoral previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Inicialmente, la demanda fue asignada por reparto al Despacho del Magistrado Doctor Rodrigo Mazabel Pinzón, que en auto del 1 de febrero de 2024 ordenó escindirla, efectuando nueve repartos, correspondientes a cada una de las Juntas Administradoras Locales indicadas en el auto.

Mediante acta de reparto del 12 de febrero de 2024, se asignó por reparto al Despacho sustanciador integrante de esta Sala de decisión el conocimiento de la demanda correspondiente a la Junta Administradora Local de Santa Fe.

Por auto del 16 de febrero de 2024, el Despacho del Magistrado sustanciador, integrante de esta Sala de decisión, inadmitió la demanda en los siguientes términos.

“Dado que la demanda inicialmente presentada, perseguía la nulidad de la elección del Concejo de Bogotá y varias Juntas Administradoras Locales (JAL);

y con la escisión de la demanda correspondió a este Despacho conocer sobre la nulidad de la elección de la Junta Administradora Local de Santa Fe, el demandante deberá indicar con precisión y, únicamente, con respecto a dicha JAL, lo siguiente.

Acto administrativo objeto de la nulidad: deberá identificarse.

Concepto de la violación: deberá señalar con precisión las normas que considera vulneradas y explicar de manera clara por qué considera que el acto demandado debe declararse nulo.

Hechos de la demanda: circunscribirlos a la Junta Administradora Local de Santa Fe.

Pruebas que pretende hacer valer: con la demanda inicialmente presentada, el demandante allegó una carpeta que contiene 136 folios, entre los cuales obran documentales relacionadas con varias Juntas Administradoras Locales y el Concejo de Bogotá.

Sin embargo, como en el presente asunto se estudiará lo relacionado con la Junta Administradora Local de Santa Fe, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 162 del CPACA, el demandante deberá indicar y allegar las pruebas que pretenda hacer valer, en relación con la señalada JAL.”.

Mediante correo electrónico allegado el 26 de febrero de 2024, el accionante presentó escrito mediante el cual pretende subsanar la demanda.

## Consideraciones

La Sala rechazará la demanda, por las siguientes razones.

El artículo 276 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece lo siguiente.

**“ARTÍCULO 276. TRÁMITE DE LA DEMANDA.** Recibida la demanda deberá ser repartida a más tardar el día siguiente hábil y se decidirá sobre su admisión dentro de los tres (3) días siguientes.

El auto admisorio de la demanda no es susceptible de recursos y quedará en firme al día siguiente al de la notificación por estado al demandante.

Si la demanda no reúne los requisitos formales mediante auto no susceptible de recurso se concederá al demandante tres (3) días para que los subsane. En caso de no hacerlo se rechazará:”.

En el caso bajo examen, la demanda fue inadmitida mediante auto del 16 de febrero de 2024 para que la parte actora corrigiera defectos relacionados con i) falta de identificación del acto administrativo acusado, ii) falta de exposición clara del concepto de violación, iii) falta de determinación de los hechos de la demanda relacionados con la Junta Administradora Local de Santa Fe y iv) falta de las

pruebas pertinentes, únicamente las relacionadas con la JAL de Santa Fe.

El contenido del escrito de subsanación presentado por el demandante, es el siguiente.

“En acatamiento a las exigencias hechas en el auto del asunto, se efectúan las mismas así reiterando a su vez el pedimento hecho en el escrito escindido de :

**CONCEPTO DE VIOLACIÓN DEL PROCESO DEL ASUNTO:** Desde la inscripción de candidatos hasta la impresión de logos en el tarjetón electoral para la elección a Junta Administradora Local de Santa fe 2024-2027 ha sido utilizado el nombre y logo 'Pacto Histórico' por los partidos y movimientos coaligados a la lista de cual surgió la elección sub judice cuando dicho uso le corresponde a la totalidad del conjunto de partidos y movimientos políticos (sic) dada a conocer a la opinión pública a través de los comunicados disponibles respectivamente en <https://pactohistorico.com/wpcontent/uploads/2023/07/CIRCULAR-ELECTORAL-PACTOHISTORICO-2023-N.1.pdf> y <https://pactohistorico.com/wpcontent/uploads/2023/07/Circular-Electoral-electoral-PACTOHISTORICO-6-6-2023.pdf> de conformar en todo el territorio nacional la coalición llamada Pacto Histórico.

**SITUACIÓN FÁCTICA SUSTENTO DE LA NULIDAD PRETENDIDA CONTRA LA ELECCIÓN SUBJUDICE:** Ana Cecilia Castro Sabogal y Rosa Evelia Poveda Guerrero han terminado siendo elegidos ediles de Santa Fe 2024-2027 mediante lista de coalición con el nombre y logo del Pacto Histórico' figurando también lista de candidatos del llamado Partido Político Esperanza Democrática cuando ese susodicho partido ha sido dado a conocer a la opinión pública a través de los comunicados disponibles respectivamente en <https://pactohistorico.com/wpcontent/uploads/2023/07/CIRCULAR-ELECTORAL-PACTOHISTORICO-2023-N.1.pdf> y <https://pactohistorico.com/wpcontent/uploads/2023/07/Circular-Electoral-electoral-PACTOHISTORICO-6-6-2023.pdf> de conformar en todo el territorio nacional la coalición llamada Pacto Histórico.

**MATERIAL DOCUMENTAL APORTADO O A PEDIR PARA HACER VALER DE PRUEBA:** SEPIDE (i) a la Registraduría Nacional del Estado Civil, quien recibe notificaciones a través del correo electrónico [notificacionjudicial@registraduria.gov.co](mailto:notificacionjudicial@registraduria.gov.co), el formulario de Inscripción de la lista de coalición con el nombre y logo de 'Pacto Histórico' a las elecciones de Junta Administradora Local de Santa Fe 2024-2027 y la tarjeta electoral de dichas elecciones, y (iii) al Consejo Nacional electoral, quien recibe notificaciones a través del correo electrónico [coatencionalciudadano@cne.gov.co](mailto:coatencionalciudadano@cne.gov.co), respuesta a la consulta formulada por el actor el 8 de noviembre de 2023 aportada al proceso del asunto. SE APORTA (i) Comunicados de la coalición llamada Pacto Histórico, (ii) Formulario E-26 JAL de Santa Fe y (iii) Consulta del suscripto hecha al Consejo Nacional Electoral aún sin contestar.”

El escrito no subsana la demanda, en los términos en los que fue requerido por el Despacho del Magistrado Sustanciador en auto del 16 de febrero de 2024, por las siguientes razones.

No indica el acto cuya nulidad pretende ni precisa la pretensión de la demanda.

El acápite de concepto de violación no cumple con lo preceptuado en el numeral 4 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, pues la parte demandante no señaló ninguna norma como vulnerada con base en la cual fundamente sus pretensiones.

De otro lado, en lo que tiene que ver con las pruebas, en el auto inadmisorio de la demanda se advirtió que debido al gran volumen del archivo presentado por el demandante era necesario presentar uno solo con las pruebas correspondientes a la JAL de Santa Fe.

El demandante omitió tal requerimiento y, en su lugar, con la subsanación solicitó el decreto de unas pruebas dirigido a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral.

Sin embargo, en los términos del artículo 212 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la etapa de subsanación no está prevista como oportunidad para solicitar o allegar pruebas.

Conforme a las razones expuestas, se tendrá por no subsanada la demanda que presentó el señor Harold Eduardo Sua Montaña.

## DECISIÓN

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

## RESUELVE

**PRIMERO.- RECHÁZASE** la demanda presentada por el señor Harold Eduardo Sua Montaña contra la Junta Administradora Local de Santa Fé, en atención a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en 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 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 DC, siete (7) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** CESAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN  
**Radicado:** 25000-23-41-000-2024-00324-00  
**Demandante:** WALTER YHOVANY MONTOYA BENÍTEZ  
**Demandados:** COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL Y OTRA  
**Medio de control:** CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
**Asunto:** RECHAZO DEMANDA POR NO SUBSANAR

La Sala decide sobre la admisión del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos presentada por el señor Walter Yhovany Montoya Benítez.

**I. ANTECEDENTES**

- 1) Mediante escrito radicado en la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., el señor Walter Yhovany Montoya Benítez presentó demanda, en ejercicio del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos, contra la Comisión Nacional del Servicio Civil (en adelante **CNSC**) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (en adelante **SENA**), con el fin de obtener el cumplimiento de lo dispuesto en la Circular Externa N.º 0011 de 2021.
  
- 2) Efectuado el respectivo reparto, correspondió la demanda al Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., Sección Cuarta, quién por auto del 8 de febrero de 2024, declaró la falta de competencia para asumir su conocimiento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.º de la Ley 393 de 1997 y 155 numeral 10.º de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante **CPACA**), y, en consecuencia, ordenó remitir el asunto a esta corporación.

*Expediente No. 25000-23-41-000-2024-00324-00  
Actor: Walter Yhovany Montoya Benítez  
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos*

3) Realizado el reparto en la secretaría de la Sección Primera de esta corporación, correspondió su conocimiento al magistrado sustanciador de la referencia.

4) Por auto del 15 de febrero de 2024<sup>1</sup>, se inadmitió la demanda interpuesta y, se ordenó al actor corregirla, en el sentido de: (i) indicar el lugar de residencia, de conformidad con el numeral 1.º del artículo 10 de la Ley 393 de 1997; (ii) precisar los apartes contenidos en la Circular Externa N.º 0011 de 2021, frente a los cuales dirigía su demanda; (iii) precisar frente a que autoridad o particular en ejercicio de funciones administrativas dirigía su demanda y; (iv) realizar la manifestación bajo la gravedad de juramento, de no haber presentado otra solicitud respecto a los mismos hechos o derechos ante ninguna otra autoridad, de conformidad con lo señalado en el numeral 7.º del artículo 10 de la Ley 393 de 1997.

5) Dicho proveído se notificó por estado al demandante el **19 de febrero de 2024**<sup>2</sup>. Es decir, a partir del día siguiente empezó a correr el término concedido a la parte demandante para subsanar los defectos anotados, el cual venció el **22 de ese mismo mes y año**.

No obstante, el demandante no corrigió los defectos anotados dentro del término otorgado para ello, tal como lo hace constar la oficial mayor de la Secretaría de la Sección Primera de esta corporación, a través del informe secretarial del 5 de marzo de 2024<sup>3</sup>.

6) La consecuencia jurídica que dispone la ley para el evento en que la demanda no se hubiere corregido dentro de la oportunidad legalmente establecida es el rechazo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 393 de 1997, que preceptúa lo siguiente:

***“Artículo 12. 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.” (Resalta la Sala).*

<sup>1</sup> PDF 09 del expediente electrónico.

<sup>2</sup> PDF 12 del expediente electrónico y, tal como se puede verificar en el Sistema de Gestión Judicial (Samai), a través del siguiente link:

[https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?guid=250002341000202400324002500023](https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=250002341000202400324002500023).

<sup>3</sup> PDF 11 del expediente electrónico.

*Expediente No. 25000-23-41-000-2024-00324-00  
Actor: Walter Yhovany Montoya Benítez  
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos*

7) En ese orden, teniendo en cuenta que en el asunto la parte demandante no subsanó los defectos anotados dentro del término previsto en el auto inadmisible de la demanda, la Sala procederá a rechazarla, con sujeción a lo dispuesto en el referido artículo 12 de la Ley 393 de 1997, no sin antes advertir, que podrá ejercer nuevamente el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos, observando los requisitos previstos en el artículo 10 de dicha Ley.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B,**

**RESUELVE:**

**1.º) Rechazar** la demanda presentada por el señor Walter Yhovany Montoya Benítez, en ejercicio del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos, contra la Comisión Nacional del Servicio Civil (**CNSC**) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (**SENA**).

**2.º)** Ejecutoriado este auto, **devolver** al interesado los anexos de la demanda sin necesidad de desglose y, previas las constancias secretariales de rigor, **archívese** el expediente.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha, según Acta N.º 005.

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

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

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

*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, siete (7) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** CESAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN  
**Radicado:** 25000-23-41-000-2024-00271-00  
**Demandantes:** ERICSSON ERNESTO MENA GARZÓN Y OTRA  
**Demandados:** NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS  
**Medio de control:** PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERÉSES COLECTIVOS  
**Asunto:** RECHAZO DE DEMANDA POR NO SUBSANAR EN DEBIDA FORMA

La Sala decide sobre la admisión del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos presentada por los señores Ericsson Ernesto Mena Garzón e Irma Llanos Galindo, contra la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**I. ANTECEDENTES**

1) Mediante escrito radicado en la oficina de apoyo para los juzgados administrativos de Bogotá, los señores Ericsson Ernesto Mena Garzón e Irma Llanos Galindo, presentaron demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos, contra la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Secretaría Distrital de Ambiente (en adelante **S.D.A.**), la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (en adelante **CAR**), la Corporación Autónoma Regional de Guavio (en adelante **Corpoguavio**) y, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, invocando la protección de los derechos colectivos contemplados en los literales a) y c) del artículo 4.º de la Ley 472 de 1998.

En el escrito de subsanación formularon las siguientes pretensiones:

*“1.- Se solicita a este despacho amparar el derecho colectivo al medio AMBIENTE SANO que se encuentra inmerso en todos los ecosistemas de Bogotá y Cundinamarca que cuentan con protección y reconocimiento por parte del Ministerio Nacional, CAR y Secretaría de Ambiente de Bogotá, dando protección a la fauna silvestre vertebrada e invertebrada de todas las áreas protegidas del orden Distrital y nacional de Bogotá y de Cundinamarca con un radio de distancia de 1.500 metros alrededor de los límites de cada*

*ecosistema con el fin de evitar la fragmentación de ecosistemas y de sus corredores biológicos.*

**2. Se ORDENE a las partes accionadas ADOPTEN las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado correspondientes a un “ambiente sano, la seguridad y salubridad pública, moralidad administrativa, Equilibrio ecológico”.**

**3. Se solicita ordenar a las entidades accionadas (Ministerio de Ambiente, Secretaría de Ambiente de Bogotá, CAR Cundinamarca, Corpoguavio y el Instituto Humboldt) adaptar el funcionamiento de sus áreas de investigación y administrativas para revisar todos los protocolos de investigación con animales silvestres y en consecuencia ajustar sus regulaciones y prácticas de monitoreo a la particularidad que implica ir a campo en búsqueda de la especie de interés con el fin de garantizar su estudio, preservación y conservación.**

**4. Se ORDENE al MINISTERIO DE AMBIENTE, a la SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CORPOGUAVIO, INSTITUTO DE RECURSOS BIOLÓGICOS HUMBOLDT prohibir todo tipo de actividad humana correspondiente a:**

- Demolición de estructuras
- Construcción de estructuras viales
- Afectación a suelos
- Afectación a sistemas radiculares de coberturas rasantes, arbustivas y forestales
- Remoción y perforación de suelos
- Uso de maquinaria pesada para la construcción
- Instalación de infraestructuras que impliquen fragmentación de los ecosistemas y efectos barrera
- Uso de luminiscencias de alto poder
- Explotación minera
- Extensión de la frontera agrícola
- Instalación de torres de alta tensión y torres de comunicación y otro tipo de infraestructura asociado a servicios públicos.

*Dentro de todos los ecosistemas reconocidos que conforman a Bogotá y Cundinamarca y sus áreas aledañas con un radio de distancia de 1.500 metros.*

**5. Se ORDENE al MINISTERIO DE AMBIENTE, SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA Y EL INSTITUTO DE RECURSOS BIOLÓGICOS HUMBOLDT se realicen:**

*Estudios de Contaminación por metales pesados para la fauna vertebrada e invertebrada en Bogotá y Cundinamarca.*

*Efectos del Ruido sobre la fauna vertebrada e invertebrada en Bogotá y Cundinamarca.*

*Actualización Listados rojos o libros rojos para Bogotá y Cundinamarca.*

*Estudios sobre la fauna que posee cada ecosistema reconocido en Bogotá y Cundinamarca, su caracterización y riesgos que posee para su preservación.*

*Estudios de Ciclos de reproducción de la fauna vertebrada e invertebrada en Bogotá y Cundinamarca Revisión integral de las normas ambientales para la construcción y los planes de manejo ambiental donde se incluyan a todos los grupos faunísticos.*

*Expediente No. 25000-23-41-000-2024-00271-00  
 Demandantes: Ericcson Ernesto Mena Garzón y otra  
Protección de los derechos e intereses colectivos*

*Estudios y valoración económica de los Pasivos ambientales y sus externalidades negativas sobre la fauna vertebrada e invertebrada en Bogotá y Cundinamarca.*

*Estudios sobre cambio climático y los efectos negativos sobre la fauna vertebrada e invertebrada en Bogotá y Cundinamarca.*

*Estudios sobre la degradación de suelos e impacto sobre la fauna vertebrada e invertebrada en Bogotá y Cundinamarca.*

*Estudios especializados sobre ecosistemas urbanos y su fauna vertebrada e invertebrada asociada.*

*Estudios sobre información genética de fauna vertebrada e invertebrada que habita en ecosistemas en Bogotá y Cundinamarca.*

*Estudios especializados e integrales sobre la salud de la fauna silvestre vertebrada e invertebrada de Bogotá y Cundinamarca.*

*Estudios sobre la fauna asociada al arbolado de cada ecosistema reconocido en Bogotá y Cundinamarca.*

*Estudios sobre el efecto de las talas de arbolado en la fauna vertebrada e invertebrada presente en Bogotá y Cundinamarca.*

*Estudios actualizados sobre especies Invasoras en Bogotá y Cundinamarca Inventarios y registros de fauna vertebrada e invertebrada con rigor científico en Bogotá y Cundinamarca.*

*Estudios sobre servicios ecosistémicos de la fauna silvestre vertebrada e invertebrada. Estudios sobre aves migratorias en Bogotá y Cundinamarca y los efectos barrera.*

*6. Se solicita a este despacho ordenar a los ACCIONADOS se realicen todos los estudios necesarios en Bogotá y Cundinamarca para reconocer formalmente todos los ecosistemas que aún no cuentan con protección efectiva por parte de las autoridades ambientales pero que poseen importancia ecológica como: humedales, lagunas, lagos y otros cuerpos de agua en predios públicos y privados, así como las áreas de importancia forestal, con el fin de evitar sean intervenidos y/o construidos y desaparezcan.*

*7. Se solicita al despacho se conceda el amparo de pobreza*

*8. Se solicita a este despacho hacer recaer toda la carga de la prueba a los ACCIONADOS*

*9. Se solicita a este despacho tomar como pruebas todos los elementos expuestos en la presente demanda de acción popular.”*

1) Realizado el reparto, correspondió el conocimiento de la demanda al Juzgado Catorce Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, quién por auto del 1.<sup>o</sup> de febrero de 2024, declaró la falta de competencia para asumir su conocimiento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 152 numeral 14 y 155 numeral 10.<sup>o</sup> de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante **CPACA**), y ordenó remitir el asunto a esta corporación.

2) Efectuado el reparto en la secretaría de la Sección Primera de este tribunal, correspondió el conocimiento del asunto al magistrado sustanciador de la referencia.

## ***II. CONSIDERACIONES***

### **1.- Auto inadmisorio.**

1) A través de proveído del 8 de febrero de 2024<sup>1</sup>, se inadmitió la demanda interpuesta, y se ordenó a los demandantes corregirla en el sentido de: (i) identificar de forma clara y precisa las actividades que están generando una vulneración de los derechos colectivos cuya protección invocan; (ii) indicar de forma clara y precisa cuáles son las acciones u omisiones, precisando además las circunstancias de tiempo, modo y lugar de las mismas, en las que están incurriendo cada una de las accionadas; (iii) indicar claramente cuáles son las personas naturales o jurídicas, o las autoridades públicas presuntamente responsables de la amenaza o agravio a los derechos colectivos cuya protección invocan; (iv) aportar las constancias correspondientes a la reclamación de que trata el inciso tercero del artículo 144 del CPACA, realizada con anterioridad a la presentación de la demanda frente a cada una de las accionadas; (v) aportar las constancias correspondientes a la reclamación de que trata el inciso tercero del artículo 144 del CPACA, realizada con anterioridad a la presentación de la demanda frente a las demás autoridades o particulares que, en ejercicio de sus funciones administrativas también están realizando las actividades que presuntamente están ocasionando una amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección deprecian los accionantes y; (vi) con base en lo anterior, ajustar las pretensiones de la demanda conforme a los hechos y argumentos expuestos, precisando las acciones u omisiones de cada una de las entidades demandadas, así como también de aquellas entidades o autoridades cuya vinculación resulta necesaria al presente asunto y, que originaron la presunta transgresión de los derechos o intereses colectivos cuya protección invocan.

### **2.- La subsanación.**

En el escrito de subsanación, la parte actora subsanó parcialmente los defectos anotados en el siguiente sentido:

1) En cuanto al primero de los defectos anotados precisó que las actividades que estarían generando una presunta amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos cuya protección invocan son: (i) la deforestación, expansión agrícola y ganadera; (ii) los pasivos ambientales; (iii) especies invasoras fauna y flora; (iv) contaminación ambiental y

---

<sup>1</sup> PDF 010 del expediente electrónico.

contaminación por ruido; (v) sustancias tóxicas y metales pesados; (vi) la expansión urbana; (vii) especies en peligro y tráfico de fauna.

2) Respecto del segundo de los defectos anotados precisó que las acciones u omisiones en las que estarían incurriendo las autoridades accionadas serían las siguientes:

a) Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: no abordar la estrategia Nacional para la prevención y el control del tráfico ilegal de fauna silvestre como una política pública, impidiendo así su seguimiento y el cumplimiento de “los objetivos”; falta de controles adecuados para mitigar los riesgos sobre su cumplimiento, seguimiento y evaluación; no actualización de la información de las políticas públicas; no reporte de la información que debe ser actualizada por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, falta de divulgación de los resultados respecto al tráfico ilegal de fauna silvestre; escasas o nulas acciones de seguimiento y control de los sistemas utilizados para el tratamiento de aguas y falta de optimización de los mismos; falta de líneas de acción para la restauración, recuperación y rehabilitación de líneas disturbadas; retraso en la ejecución o disminución de cantidades de siembra.

b) La CAR y la S.D.A.: “*Procesos sancionatorios ambientales no prosperan*” “*no hay estudios de fauna*”.

3) Frente al tercero de los defectos anotados señaló que las autoridades públicas responsables de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos eran el Ministerio de Ambiente; las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible CAR’S; las autoridades ambientales urbanas con las mismas atribuciones de las CAR’S dentro del perímetro urbano; los institutos de investigación científica que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en materia ambiental; las entidades territoriales (departamentos y municipios), precisando que en Bogotá D.C. eran las accionadas.

4) En lo relativo al cuarto y quinto de los defectos anotados, los accionantes se limitaron a señalar que el cumplimiento del requisito de procedibilidad contemplado en el inciso tercero del artículo 144 del CPACA, se lograba acreditar a través del “*cuestionario enviado a las entidades accionadas*.”

5) En cuanto al último de los defectos anotados en el auto inadmisorio de la demanda, no ajustó las pretensiones.

**3.- Caso concreto.**

1) Según lo dispone el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 472 de 1998, las demandas que se presenten en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos serán rechazadas cuando el actor no subsane dentro del término legal allí previsto, los defectos anotados en el proveído de inadmisión, los cuales deben estar relacionados con el incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 18 de esa misma Ley, esto es, cuando el demandante no se identifique; no indique el derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado, los hechos, acciones u omisiones que motivan su petición, el responsable de la amenaza o agravio, en caso de que fuere posible; no enuncie sus pretensiones, no señale las pruebas que pretende hacer valer; o no se señalen las direcciones para notificaciones. Además, cuando se acredite la configuración de la figura de agotamiento de jurisdicción o no se cumpla con el requisito de procedibilidad contemplado en el inciso tercero del artículo 144 del CPACA.

En concordancia con lo anterior, el inciso tercero del artículo 276 del CPACA, aplicable al asunto por vía de lo dispuesto en el artículo 44 de la referida Ley 472 de 1998, establece que en aquellos eventos en los cuales no se subsanen los requisitos formales de la demanda, dentro del término de tres (3) días otorgado para ello, esta deberá rechazarse.

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>2</sup>, ha señalado que: “*no subsanar la demanda en los términos del auto inadmisorio, de conformidad con los requisitos formales y anexos que se deben observar, constituye causal expresa para su rechazo, bien sea porque el escrito correspondiente (i) no se interpone o se presenta de forma extemporánea; o ii) no satisface debidamente los requerimientos del juez al inadmitirla.*” (Resalta la Sala).

2) Revisado el escrito de subsanación advierte la Sala que la parte demandante no subsanó en debida forma los aspectos anotados en el auto inadmisorio de la demanda, toda vez que no identificó de forma clara y precisa cuáles son las acciones u omisiones en las que están incurriendo las accionadas y, que están generando una presunta amenaza o vulneración de los derechos colectivos cuya protección deprecian a través del presente medio de control.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Auto del 16 de abril de 2020, Expediente: 76001-23-33-000-2019-01222-01, C.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

En efecto, en el escrito de subsanación los demandantes enlistan una serie de actividades, tales como la deforestación, la expansión agrícola y ganadera, los pasivos ambientales, las especies invasoras fauna y flora, la contaminación ambiental y contaminación por ruido, las sustancias tóxicas y metales pesados, la expansión urbana, especies en peligro y tráfico de fauna, y describen los impactos medioambientales causados por el desarrollo de las mismas, que más que acciones u omisiones atribuibles a las accionadas, se constituyen en procesos provocados por el hombre.

Contradictoriamente, hacen mención a otras acciones u omisiones de las accionadas Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la CAR, pero no brinda la claridad necesaria frente a cuáles de estas en realidad están generando una presunta amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos cuya protección deprecian. Además, no especifican las circunstancias de tiempo y modo en las cuales dichas acciones u omisiones están generando una presunta vulneración de dichos derechos, describen las condiciones o características específicas del lugar en el cual se desarrollan, sino que se limitan a señalar de forma general que es en “*Bogotá y Cundinamarca*”. Al respecto, se resalta que la demanda menciona amparar el derecho colectivo al medio ambiente “*que se encuentra inmerso en todos los ecosistemas de Bogotá y Cundinamarca*”. Sobre el concepto de ecosistema, el Consejo de Estado precisó: “*La definición de medio ambiente está muy relacionada con el concepto de “ecosistema” el cual se tiene como un sistema complejo en el que interactúan los seres vivos entre sí con el conjunto de factores no vivos que forman el ambiente: temperatura, sustancias químicas presentes, clima, características geológicas, etc.*”<sup>3</sup>. Así, la demanda se mantiene en la generalidad y no determinó a qué ecosistemas de Cundinamarca y Bogotá se refiere.

Por último, no indican cuales son las acciones u omisiones en las que están incurriendo las demás accionadas S.D.A., Corpoguavio y el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt.

Sobre este punto, es de resaltar que, si bien en tratándose del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos no se exige mayor rigurosidad al momento de verificar el cumplimiento de los requisitos formales de la demanda, con el fin de que el proceso pueda

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, fallo del 31 de marzo de 2005, Expediente: 76001-23-31-000-2000-02792-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

desarrollarse en debida forma y garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, debe existir suficiente claridad y precisión en cuanto a los hechos y fundamentos de la demanda.

- 3) Tampoco indicaron claramente cuáles son las personas naturales o jurídicas, o las autoridades públicas presuntamente responsables de la amenaza o agravio a los derechos colectivos cuya protección invocan, pues en un aparte del escrito de subsanación afirman que son responsables las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible CAR'S; las autoridades ambientales urbanas con las mismas atribuciones de las CAR'S dentro del perímetro urbano; los institutos de investigación científica que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en materia ambiental; las entidades territoriales (departamentos y municipios), sin precisar cuáles y, en otro aparte de su escrito afirman que son las demandadas.
- 4) No cumplieron con el requisito de procedibilidad contemplado en el inciso tercero del artículo 144 del CPACA respecto de las otras autoridades que en su mismo escrito afirma que son responsables de la presunta amenaza o vulneración de los derechos colectivos cuya protección invocan, así como tampoco frente a las entidades, contratistas u operadores que desarrollan las actividades cuya suspensión pretenden que se ordene a través del presente medio de control, tales como, la demolición de estructuras, la construcción de estructuras viales, remoción y perforación de suelos mediante el uso de maquinaria pesada, instalación de infraestructuras asociadas a los servicios públicos, explotación minera, entre otras, quienes también debieron ser integrados al presente asunto y, respecto de los cuáles necesariamente se debía agotar dicho requisito de procedibilidad, con el fin de que se pronunciaran sobre las pretensiones de la demanda, ejercieran su derecho a la defensa y, allegaran las pruebas que estimaran procedentes.

Así las cosas y, a efectos de que el proceso pueda desarrollarse en debida forma, no solo se requiere que exista una claridad y precisión respecto de los hechos, las pretensiones y los fundamentos expuestos en la demanda, sino también que el contradictorio se encuentre debidamente integrado con las entidades u operadores que intervienen en la ejecución de las diferentes actividades cuya suspensión se pretende a través del presente medio de control, con el fin de que se pronuncien al respecto y, frente a los cuales también debía cumplirse el requisito de procedibilidad contemplado en el inciso tercero del artículo 144 del CPACA.

Al respecto, resulta pertinente y necesario tener en cuenta las consideraciones expuestas por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>4</sup>, en su reciente sentencia de unificación por importancia jurídica del 27 de julio de 2023, respecto del cumplimiento del referido requisito de procedibilidad:

*“70.- La petición previa exigida por la ley no debe formulársele al particular o al servidor público que incurrió en la conducta vulnerable, sino a la entidad competente para realizar acciones dirigidas a conjurar o impedir la violación del derecho colectivo referido en la demanda. Y, atendiendo las peticiones de la Procuraduría, esta petición debía dirigirse a la ANI. Es equivocado extenderle a una entidad pública como la ANI la calificación de responsable de los actos de corrupción por las conductas en las que incurrieron algunos de sus funcionarios que estuvieron involucrados en actos de corrupción y, a partir de esa sola consideración, descalificarla para desarrollar sus competencias institucionales en relación con el contrato en el cual se presentaron estos actos. Lo anterior implica afectar la competencia de una entidad que institucionalmente representa el interés general, con base en las actuaciones o actos de quienes fueron sus funcionarios o representantes.*

*70.1.- La petición previa precisamente servía para determinar si el representante legal de la ANI y los funcionarios encargados de hacerlo en esa entidad, estaban obrando diligentemente y estaban garantizando los derechos colectivos vulnerados y amenazados invocados en la demanda. Y la inminencia de las medidas que deben adoptarse no es el presupuesto que se exige en la ley para excepcionar la petición previa; el presupuesto es el inminente peligro de que ocurra un perjuicio irremediable.*

*70.2.- El tribunal admitió la demanda sin considerar que, tal como lo ha dicho la jurisprudencia, la exigencia de este presupuesto. Y su cumplimiento aquí era esencial para cumplir tal finalidad por las siguientes razones:*

*a.- La Procuraduría dirigió la acción contra la ANI y solicitó que a dicha entidad se le impusiera la obligación de adoptar medidas relativas a la toma de posesión del Contrato o la cesión del mismo, y la celebración de nuevos contratos para garantizar el proyecto y la efectividad de las garantías; y advirtió que estaba en trámite un proceso arbitral en el que la ANI había solicitado la nulidad del Contrato. En la pretensión segunda de la demanda, la Procuraduría solicitó que se le ordenara a la ANI (...).*

*b.- De cara a esas peticiones era indispensable obtener un pronunciamiento previo de la ANI, en el cual dicha entidad explicara, entre otras cosas: (i) si había adoptado las medidas contractuales solicitadas y, en caso negativo, por qué razón no lo había hecho (ii) cuáles eran las peticiones formuladas en el Tribunal de Arbitramento en relación con la nulidad del Contrato; (iii) si podía solicitar medidas cautelares en el proceso arbitral, en el cual –por lo demás– la Procuraduría podía hacer lo propio.”*

En ese orden, y si bien tal como se señaló en líneas precedentes, en tratándose del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, no se exige mayor rigurosidad al momento de verificar el cumplimiento de los requisitos formales como en los procesos ordinarios, la parte actora tenía la carga de dar cumplimiento a ese requisito de procedibilidad y, no obstante haber sido requerida en el auto advisorio con el fin de subsanar ese defecto, no lo corrigió.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 27 de julio de 2023, expediente: 25000234100020170008302 (64048), CP. Martín Bermúdez Muñoz.

5) Tampoco adecuaron las pretensiones en el escrito de subsanación y, dentro de estas solicitan, entre otras cosas, que se ordene la suspensión de todas las actividades relacionadas con la demolición de estructuras, la construcción de estructuras viales, remoción y perforación de suelos mediante el uso de maquinaria pesada, instalación de infraestructuras asociadas a los servicios públicos, explotación minera, entre otras, la cual implicaría realizar un juicio de legalidad respecto de los contratos y actos administrativos mediante los cuales se ha autorizado la realización de dichas actividades, a partir de lo cual se lograría deducir que los demandantes están haciendo un uso supletivo o residual del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, en ejercicio del cual se pretende la adopción de decisiones o determinaciones que son de competencia del juez natural de la controversia.

En cuanto a la falta de competencia del juez popular para declarar la nulidad de los actos administrativos, el Consejo de Estado<sup>5</sup> ha precisado lo siguiente:

*“(...) el juez de la acción popular no puede declarar la nulidad de los actos administrativos causantes de la amenaza o violación de derechos e intereses colectivos, aún si se trata de hechos ocurridos antes de la vigencia de la Ley 1437 (...)”*

*A juicio de la Sala Plena del Consejo de Estado, en las acciones populares iniciadas en vigencia del Decreto 01 de 1984, la jurisdicción de lo contencioso administrativo no tiene facultad para decretar la nulidad de los actos administrativos que se consideren causa de la amenaza o violación. Por tanto, en estos casos el juez debe emitir cualquier otra orden de hacer o no hacer con el fin de proteger o garantizar los derechos e intereses colectivos vulnerados, o que estén en inminente peligro de ello. Las principales razones que fundamentan la tesis de unificación son las siguientes:*

*(i) De orden finalista.*

*Si bien la acción popular está concebida en el texto constitucional bajo la óptica del modelo del Estado Social de Derecho, conforme al cual, se busca la protección ya no solo de los derechos individuales (derechos de libertad), sino de valores superiores y del interés general, de los cuales el juez de la acción popular debe ser garante y velar por la tutela judicial efectiva, esta no fue instituida para sustituir las finalidades y competencias previstas en otras acciones judiciales ordinarias.*

*En efecto, la Ley 472 de 1998 definió en el artículo 2.º que el propósito de la referida acción es: «[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agresión, sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible [...]». A su vez, los artículos 9.º y 15.º ib. contemplan la posibilidad de que en este tipo de*

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 13 de febrero de 2018, Expediente: 25000-23-15-000-2002-02704-01 (SU), C.P. William Hernández Gómez.

*Expediente No. 25000-23-41-000-2024-00271-00  
 Demandantes: Ericcson Ernesto Mena Garzón y otra  
Protección de los derechos e intereses colectivos*

*acciones, directa o indirectamente se controvieren actos administrativos, por ser estos una de las principales manifestaciones del ejercicio de la función administrativa o forma de expresión de las autoridades públicas.*

*Al respecto, en sentencia T-443 de 2013, la Corte Constitucional resaltó la especialidad de las acciones populares, fundada en el carácter protector de los derechos e intereses colectivos y por esta razón, su regulación consagra amplias facultades para que el juez los pueda garantizar y hacer efectivos (...)*

*(...)*

*Como se puede ver, estas facultades permiten aplicar los principios de prevalencia del derecho sustancial y de eficacia que rigen la acción popular, contemplados en el artículo 5.º de la Ley 472 de 1998.*

*(...)*

***(ii) De orden sistemático.***

*El artículo 10.º ib., dispensa al actor de la acción popular de interponer previamente los recursos ante la administración pública, como requisito para presentar la demanda, lo cual se justifica porque el estudio del acto administrativo que se realiza en la acción popular, no se circumscribe a un juicio racional de legalidad, bajo la óptica exclusiva de las causales de nulidad del acto administrativo, esto es, el análisis de la posible infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.*

*En las acciones populares, además de los juicios de racionalidad legal, en varias oportunidades son más pertinentes los juicios de razonabilidad o ponderación de principios jurídicos en colisión, lo cual implica una visión más amplia del juez, tanto en el análisis, como en las órdenes que deba proferir en la sentencia para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agresión, o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible.*

***(iii) De la razón práctica.***

*El constituyente consagró el principio de separación de jurisdicciones como garantía de la seguridad jurídica y del acceso efectivo a la administración de justicia, por lo que la acción popular no se instituyó para desconocer o desplazar las acciones judiciales ordinarias, ni como un procedimiento alternativo a las mismas. Por lo tanto, no es conveniente mantener una dualidad de procedimientos que congestiona los despachos judiciales*

*(...)*

*Lo anterior [adopción de decisiones contradictorias] no sucede con la tesis restrictiva sobre la competencia anulatoria del acto por parte del juez de la acción popular, la cual adopta el Consejo de Estado como criterio de unificación.*

*En efecto, esta posición permite que cada juez cumpla su propósito constitucional y legal sin invadir las competencias del otro, según las finalidades y naturaleza de las acciones. Así, lo decidido en un proceso no influye o bloquea el resultado al momento de valorar o decidir el otro. El*

*efecto útil de esta postura es la de suprimir la posibilidad de decisiones contradictorias frente a legalidad del acto.”* (Resalta la Sala).

6) Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala procederá a rechazar la demanda presentada en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, en tanto no reúne los requisitos para su admisión, ni fue debidamente subsanada, no solo porque no existe claridad y precisión en los hechos, pretensiones y fundamentos de la demanda, sino también porque no se cumplió con el requisito de procedibilidad contemplado en el inciso tercero del artículo 144 del CPACA, ni se adecuaron las pretensiones al medio de control ejercido, necesarios para dar continuidad al proceso, y este tribunal, en su debida oportunidad, pueda establecer si acorde a las afirmaciones y pruebas aportadas por la accionante, se están o no vulnerando los derechos colectivos cuya protección invoca. Además, el contradictorio no se encuentra debidamente integrado con las entidades u operadores que intervienen en la ejecución de las diferentes actividades cuya suspensión se pretende a través del presente medio de control

7) En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que la parte actora no subsanó en debida forma los defectos anotados en el auto inadmisible de la demanda, lo procedente en el presente asunto es rechazar la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 472 de 1998, que preceptúa:

**“ARTICULO 20. ADMISION 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 esta 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.”*

8) Así las cosas, se rechazará la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 472 de 1998, no sin antes advertir a los demandantes que podrán presentarla nuevamente dando cumplimiento a los requisitos previstos en los artículos 18 de dicha Ley y 144, inciso tercero del CPACA y, siempre y cuando subsista la vulneración o agravio de los derechos colectivos cuya protección invocan.

*Expediente No. 25000-23-41-000-2024-00271-00  
Demandantes: Ericsson Ernesto Mena Garzón y otra  
Protección de los derechos e intereses colectivos*

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**,  
**SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B,**

**RESUELVE:**

**1.º) Rechazar** la demanda presentada por los señores Ericsson Ernesto Mena Garzón e Irma Llanos Galindo, en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, contra la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros.

**2.º) Ejecutoriado este auto, devolver** a los interesados los anexos de la demanda sin necesidad de desglose y, previas las constancias secretariales de rigor, **archívese** el expediente.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha, según Acta N.º 005.

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

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

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

*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.*



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2024-03-150 AP**

Bogotá D.C., siete (7) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**EXP. RADICACIÓN:** 250002341000 2024 00230 00  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E  
INTERESES COLECTIVOS  
**ACCIONANTE:** SINDICATO DE TRABAJADORES  
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
**ACCIONADO:** PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
**TEMAS:** ADECUACIONES INFRAESTRUCTURA EN  
EL EDIFICIO CENTRAL DE LA  
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
**ASUNTO:** ESTUDIO DE ADMISIBILIDAD

**MAGISTRADO SUSTANCIADOR: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**I. ANTECEDENTES.**

El sindicato de trabajadores de la Procuraduría General de la Nación STP, a través de su presidente, presentó demanda en el ejercicio de la acción popular en la que reclama las siguientes pretensiones:

*“(...) PRIMERA. Que se declare que, la Procuraduría General de la Nación, ha incurrido en la vulneración a los derechos colectivos consagrados en el artículo 4 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”: -*

- AL GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA UTILIZACIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO;
- AL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA;
- AL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA
- A LA GARANTIA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

*Ello en virtud a que:*

- Las vallas metálicas ubicadas en la plazoleta de la sede central que acordonan el edificio central del Edificio de la Procuraduría General, ubicado en la carrera 5 No. 15-80 ( 28 pisos),*

así como el edificio de la Torre B (4 pisos), ubicado en la carrera 5 No. 15-60, Centro de Atención al Público - CAP, restringen el acceso a los usuarios del ente de control, en donde habitualmente acude población menos favorecida, tales como niños, madres, población indígena, personas en estado de discapacidad, entre otros, los cuales tienen que permanecer en las escalerillas de la calle, soportando las inclemencias del clima y la inseguridad que ofrece la ciudad.

ii) Las vallas metálicas, son obstáculos para la implementación de la política del ente de control, de una Procuraduría de Puertas Abiertas, como se había promulgado e implementado desde 2017, al restringir el ingreso de la ciudadanía a la entidad, lesionándolos en su dignidad y respeto.

iii) Las vallas metálicas que encierran los edificios de las TORRES A y B, ambién resultan contrarias y atentatorias contra el principio de precaución contemplado en la Ley 1523 de 20121, al poner en peligro a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y a los usuarios que asisten a la entidad, ante un eventual riesgo de evacuación por terremoto, bomba, o cualesquier otro tipo de urgencia.

iv) Se presenta una apropiación indebida de espacios públicos por parte de una entidad pública (la procuraduría general) impidiendo a los ciudadanos el goce efectivo de zonas destinadas para solaz y recreación pasiva tal como fueron destinadas por las normas urbanísticas que permitieron la construcción de la edificación.

**SEGUNDA:** En consonancia con la declaración precedente, se suspenda de manera inmediata e indefinida el encerramiento del EDIFICIO CENTRAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL, ubicado en la carrera 5 NO. 15-80, así como el edificio de la denominada torre B, ubicado en la carrera 5 NO. 15-60, CENTRO DE ATENCIÓN AL PÚBLICO - CAP de la ciudad de Bogotá.

**TERCERO:** Se comine al ente de control, a que en lo sucesivo se abstenga de continuar con el acordonamiento del **EDIFICIO CENTRAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL, UBICADO EN LA CARRERA 5 No. 15-80, ASÍ COMO EL EDIFICIO DE LA TORRE B, UBICADO EN LA CARRERA 5 No. 15-60, CENTRO DE ATENCIÓN AL PÚBLICO - CAP de la ciudad de Bogotá. (...)"**

## CONSIDERACIONES

En auto No. 2024-02-99 AP de 14 de febrero de 2024, fue inadmitida la demanda con el fin de que el accionante corrigiera los errores que presentaba, consistentes en:

- (i) Remitir la documentación legal que acredite la existencia del sindicato y su calidad de presidente o de ser el caso, precise si ejerce este medio de control en nombre propio.
- (ii) Acreditar que agotó en debida forma el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 144 del CPACA.
- (iii) Remitir las pruebas obrantes en su poder en documento PDF, como quiera que si bien estaban relacionadas en el escrito de la demanda no fueron anexadas, en su totalidad, en el expediente.

Ahora bien, la providencia de 14 de febrero de 2024 (archivo 11) fue notificada por estado el 15 de febrero de esta anualidad<sup>1</sup>, contra el cual no presentó controversia alguna, por ende, quedó debidamente ejecutado.

De esta forma, los términos con lo que contaba el actor para que subsanara la demanda, se contabilizan así:

- . Notificación por estado del auto inadmisorio el 15 de febrero de 2024.

<sup>1</sup> Plataforma Samai.

- . Inicio del término del artículo 20.
- . Vencimiento del término del artículo 20.

el 16 de febrero de 2024<sup>2</sup>  
El 20 de febrero de 2024

Así las cosas, el plazo con el que contaba el demandante para corregir los errores señalados en el auto inadmisible vencía el **20 de febrero de 2024**; sin embargo, a la fecha de esta providencia el actor no se pronunció sobre los yerros enunciados<sup>3</sup>.

Por lo anterior, considerando que el demandante dejó vencer el término otorgado para subsanar los yerros anotados, la Sala dará aplicación a lo establecido en el artículo 20 de la Ley 472 de 1998 y rechazará la demanda.

Con fundamento en lo anterior, la Sala

**RESUELVE**

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda presentada por El sindicato de trabajadores de la Procuraduría General de la Nación STP, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DEVUÉLVANSE** los anexos sin necesidad de desglose.

**TERCERO: En FIRME** esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

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

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CARDENAS**  
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.

---

<sup>2</sup> Días inhábiles 17 y 18 de febrero de 2024

<sup>3</sup> Informe Secretarial (archivo 12 del expediente).



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2024-02-115 NYRD**

Bogotá D.C., Veintidós (22) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

**EXP. RADICACIÓN:** 250002341000 2024 00172 00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**ACCIONANTE:** LETICIA ILUMINACIÓN Y SERVICIOS S.A. /E.S.P  
**ACCIONADO:** MUNICIPIO DE LETICIA  
**TEMAS:** ACTOS ADMINISTRATIVOS RELATIVOS A RECAUDO DE IMPUESTOS  
**ASUNTO:** REMISIÓN POR COMPETENCIA

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia secretarial que antecede, procede la Sala en esta oportunidad a realizar el estudio de admisión de la demanda de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

La sociedad **LETICIA ILUMINACIÓN Y SERVICIOS S.A. E.S.P**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011, presentó demanda en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, en contra del **MUNICIPIO DE LETICIA** en el que pretende:

**“Pretensiones”**

*1. Que se declare la nulidad de lo dispuesto, por el Alcalde Municipal de Leticia, la Secretaría de Planeación del Municipio de Leticia y el Secretario Financiero de la alcaldía Municipal de Leticia, en las actas de remuneración de la prestación del servicio de alumbrado público en la ciudad de Leticia, emitidas para los meses de agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre del 2022, enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio y agosto de 2023, por ser contrarias al ordenamiento jurídico y los estatutos societarios que rigen la sociedad de economía mixta conformada por el Municipio de Leticia para la operación del servicio de alumbrado público.*

*2. Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, solicito se le reconozca a la sociedad LETICIA ILUMINACION Y SERVICIOS SA ESP, el restablecimiento del derecho, correspondiente a la remuneración completa por la*

*operación, mantenimiento y expansión del servicio del Alumbrado Público, por los meses de agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre del 2022, enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio y agosto de 2023 dado que la Administración Municipal ha realizado pagos parciales soportada en las ACTAS DE REMUNERACION DE LA PRESTACION DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO EN LA CIUDAD DE LETICIA.*

*A continuación, en el siguiente balance, se presenta la deuda total acumulada la fecha de presentación de esta solicitud:*

	2022					TOTAL AÑO 2022	
	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC		
A MONTO TRASLADADO DE ENAM A ALCALDIA CONFORME ACTA CONCILIACIÓN ENAM	\$ 166.027.014	\$ 166.482.892	\$ 188.492.955	\$ 197.479.430	\$ 191.117.143		
B MENOS GMF A APLICAR ENAM	\$ 664.108	\$ 665.932	\$ 753.972	\$ 789.918	\$ 764.469		
C = A-B VALORES QUE DEBERIA PAGAR ALCALDIA A LISSA SEGÚN ACUERDO IMPAL	\$ 165.362.906	\$ 165.816.960	\$ 187.738.983	\$ 196.689.512	\$ 190.352.674		
D VALORES GIRADOS A LISSA DESDE AGOSTO 2022 (ALCMI BACTA ALCALDIA)	\$ 38.176.627	\$ 34.347.660	\$ 36.002.234	\$ 35.088.595	\$ 39.386.805		
E MENOS RETEICA 7XMIL u EXML	\$ 267.236	\$ 274.781	\$ 288.018	\$ 280.709	\$ 275.708		
F = D-E NETO PAGADO A LISSA	\$ 37.909.391	\$ 34.072.879	\$ 35.714.216	\$ 34.807.886	\$ 39.111.097		
G=C-D DIFERENCIA EN ACTA DE LIQUIDACIÓN SIN TRASLADAR A LISSA	\$ 127.186.279	\$ 131.469.300	\$ 151.736.749	\$ 161.600.917	\$ 150.965.869	\$ 722.959.115	
2023							
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	TOTAL AÑO 2022
	AGO	AGO	AGO	AGO	AGO	AGO	
A MONTO TRASLADADO DE ENAM A ALCALDIA CONFORME ACTA CONCILIACIÓN ENAM	\$ 157.416.554	\$ 175.291.952	\$ 202.032.332	\$ 137.358.309	\$ 200.719.179	\$ 161.331.701	\$ 160.065.713
B MENOS GMF A APLICAR ENAM	\$ 629.666	\$ 701.168	\$ 808.129	\$ 549.433	\$ 802.877	\$ 645.327	\$ 640.263
C = A-B VALORES QUE DEBERIA PAGAR ALCALDIA A LISSA SEGÚN ACUERDO IMPAL	\$ 156.786.888	\$ 174.590.784	\$ 201.224.203	\$ 136.808.876	\$ 199.916.302	\$ 160.686.374	\$ 159.425.450
D VALORES GIRADOS A LISSA DESDE AGOSTO 2022 (ALCMI BACTA ALCALDIA)	\$ 40.365.881	\$ 37.652.687	\$ 24.625.560	\$ 24.982.205	\$ 25.234.542	\$ 25.482.265	
E MENOS RETEICA 7XMIL u EXML	\$ 282.561	\$ 263.569	\$ -	\$ 174.875	\$ 176.642	\$ 178.376	\$ -
F = D-E NETO PAGADO A LISSA	\$ 40.083.320	\$ 37.389.118	\$ 24.625.560	\$ 24.807.330	\$ 25.057.900	\$ 25.303.889	\$ -
G=C-D DIFERENCIA EN ACTA DE LIQUIDACIÓN SIN TRASLADAR A LISSA	\$ 116.421.007	\$ 136.938.097	\$ 176.598.643	\$ 111.826.671	\$ 174.681.760	\$ 135.204.109	\$ 189.282.715
						DIFERENCIA TOTAL	\$ 1.923.337.568

*Por lo tanto, a la fecha de presentación de esta conciliación se adeuda a la sociedad Leticia Iluminación y Servicios la suma de MIL NOVECIENTOS VEINTITRÉS MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL QUINIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS (1.923.337.568) MCTE.*

**3. Que se condene al Municipio de Leticia por los perjuicios ocasionados con el incumplimiento de los pagos conforme lo indica el parágrafo único del artículo 143 del acuerdo No. 019 de 2016, en el cual se indica: PARÁGRAFO ÚNICO. La liquidación de dicho tributo será realizada por la administración municipal, dicho recaudo será trasladado a la entidad prestadora del servicio de alumbrado público dentro de los diez (10) días calendario siguientes al mes de recaudo del mismo. Estos recursos serán invertidos en la expansión del alumbrado público. (Resaltado propio para destacar).**

**4. Que, como consecuencia de lo anterior, se condene al MUNICIPIO DE LETICIA para que restablezca el derecho de la sociedad LETICIA ILUMINACIÓN Y SERVICIOS SA ESP y cese el perjuicio, en consecuencia, dejar sin efectos los actos administrativos demandados y los que se continúen haciendo en asocio a la remuneración mensual del servicio de alumbrado público.**

**5. Que se condene al Municipio de Leticia a pagar los perjuicios ocasionados a la sociedad LETICIA ILUMINACIÓN Y SERVICIOS SA ESP, conforme se demuestre bajo el**

*dictamen pericial que se solicitara, a propósito de los dineros dejados de transferir por el municipio de Leticia para los meses de agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2022, enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio y agosto de 2023.*

*6. Condenar al Municipio de Leticia a reconocer el interés moratorio a la máxima tasa legal sobre los valores adeudados y no cancelados en la oportunidad prevista por el Acuerdo 019 de 2016.*

*7. Condénese a Costas y agencias en derecho a los convocados de conformidad a las tarifas establecidas.*

*8. Que se actualice la condena conforme a lo previsto en el art. 187 y siguientes del CPACA y se ordene su ejecución dentro de lo dispuesto por la misma norma, reconociendo intereses legales desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta la ejecutoria del correspondiente fallo conforme al art. 192 y 193 de la misma norma.”*

## II. CONSIDERACIONES

Las reglas para la determinación de las competencias en materia contenciosa administrativa se encuentran consagradas en los artículos 149 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, en las que se distribuyen el conocimiento de los asuntos entre los diferentes juzgados y tribunales administrativos atendiendo los factores objetivo, subjetivo, funcional, cuantía, territorial y de conexidad.

El artículo 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que la competencia por razón de la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor; sin que en ella pueda considerarse la estimación de los perjuicios inmateriales, salvo que estos últimos sean los que se reclamen.

En igual forma, la cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, que tomarán frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, causados hasta la presentación de aquella; así mismo, cuando se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por la de mayor valor.

Ahora bien, el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021, respectivamente, consagra la competencia por razón de cuantía de los Tribunales Administrativos en primera instancia, sobre asuntos en que se dirima el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, así:

El numeral 2 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone:

*“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 controvieren actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto)

En el caso que nos ocupa, la sociedad demandante estima de forma razonada la cuantía por la suma de **MIL NOVECIENTOS VEINTITRÉS MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL QUINIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS (\$1.923.337.568.00) MCTE**; suma que excede a los 500 salarios mínimos vigentes para el año 2024<sup>1</sup>, siendo competente para conocer de estos asuntos los Tribunales Administrativos.

De otra parte, se tiene que los actos administrativos se expedieron en la ciudad de Leticia - Amazonas; así mismo el domicilio de las entidades demandadas se encuentran en la mencionada ciudad, siendo competente para conocer del presente asunto (por factor territorial conforme lo previsto en el numeral 2 artículo 156 CPACA, y teniendo en cuenta que en el Distrito Administrativo de Cundinamarca está incluido Leticia - Amazonas) el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Así las cosas, debe recordarse que el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 regula la división de las competencias por secciones para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así:

**“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. (...)**

**SECCIÓN CUARTA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos.**

**De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones. (...)”** (Subrayas fuera de texto) (...)

En este orden, los actos que se demandan corresponden a las actas de remuneración por concepto del impuesto por la prestación de servicio de alumbrado público expedidas por la Alcaldía de Leticia, donde se niega a la sociedad demandante la cesión de la totalidad de los recursos **recaudados por el impuesto del servicio de alumbrado público**, en lo respectivo a los meses de agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2022, enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio y agosto del 2023; recursos que asegura, ascienden a un monto de (\$1.923.337.568.00).

---

<sup>1</sup> Salario mínimo legal mensual vigente para el año 2024 es de un millón trescientos mil pesos m/cte (\$1.300.000); lo que concluye que el Tribunal será competente para estudiar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, respecto asuntos que asciendan al valor de seiscientos cincuenta millones de pesos que corresponde a 500 smlmv.

Adicionalmente, revisados los supuesto facticos de la demanda se evidencia que el demandante lo que está persiguiendo es que de conformidad al Parágrafo único del artículo 143 del Acuerdo Municipal N° 019 de 2016, por el cual se expide el Estatuto **Tributario Municipal de Leticia**, los **recaudos por impuesto** por concepto de alumbrado público sean girados a la empresa prestadora del servicio dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que sean consignados al Municipio por parte de la ENAM.

Por ello, en tanto se **controvierten** decisiones **relativas a impuestos**, tasas y contribuciones, es claro que los competentes para conocer del presente asunto es la Sección Cuarta.

Por lo tanto, en aplicación al artículo 168 de la Ley 1437 de 2011, se declarará que esta Corporación no cuenta con la competencia para conocer del presente asunto en primera instancia y se ordenará su remisión al Tribunal Administrativo de Bogotá y Cundinamarca - Sección Cuarta.

Finalmente, se aclara que el examen en este caso se ha limitado a establecer si esta Corporación es competente para dirimir el presente asunto, por lo que las demás cuestiones distintas, incluido los requisitos para la admisión de la demanda, corresponden al juez natural.

En mérito de lo expuesto,

### III. RESUELVE

**PRIMERO. DECLARAR** la falta de competencia de la Sección Primera de esta Corporación para conocer del asunto en primera instancia.

**SEGUNDO.** Previas las anotaciones del caso, **REMÍTIR** el expediente por competencia y a la mayor brevedad posible al Tribunal Administrativo de Cundinamarca-**Sección Cuarta** reparto-.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**

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.

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

Bogotá D.C., siete (7) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente: LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia:** Exp. Nº 250002341000202301713-00  
**Demandante:** JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**Asunto:** Rechaza demanda.

**Antecedentes**

El señor JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE, actuando a través de apoderado, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que se acceda a las siguientes pretensiones.

**A. Pretensiones declarativas**

- (33) **Primera pretensión declarativa:** Que se declare la nulidad total o parcial de la Resolución No. 35069 del 06 de junio de 2022, por la cual se declaró que **JUAN CARLOS ALMANSA** violó la libre competencia y se le impuso una multa de **DOS MIL MILLONES PESOS M/CTE (\$2.000.000.000)**. (Declarar la nulidad de la Resolución Sanción).
- (34) **Segunda pretensión declarativa:** Que se declare la nulidad total o parcial de la Resolución No. 29904 del 31 de mayo de 2023, por la cual se confirmó la sanción impuesta en contra de **JUAN CARLOS ALMANSA** y se sostuvo la multa impuesta en la Resolución No. 35069 de 06 de junio de 2022, por la suma de **DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$2.000.000.000)**. (Declarar la nulidad de la Resolución que resolvió el recurso de reposición).
- (35) **Primera pretensión declarativa subsidiaria a las pretensiones primera y segunda declarativas:** En caso de que no se declare la nulidad total de las Resoluciones demandadas, bien porque se declare la nulidad parcial, o bien, se identifique la falta de motivación en cuanto a la ausencia de claridad en los criterios adoptados por la SIC para la dosimetría sancionatoria, se declare la nulidad del valor impuesto como sanción o se determine la correspondiente reducción del *quantum* de dicha multa a la mínima prevista o aquella que la jurisdicción considere procedente.
- (36) **Tercera pretensión declarativa:** Que se declare, atendiendo al reconocimiento de la nulidad, que **JUAN CARLOS ALMANSA** no incurrió en la responsabilidad administrativa prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, y con ello, no está en la obligación de pagar la multa impuesta en la Resolución No. 35069 del 06 de junio de 2022.

**B. Pretensiones a título de restablecimiento del derecho**

[37] **Primera pretensión de restablecimiento:** Que, como consecuencia de la prosperidad de las pretensiones declarativas, a título de restablecimiento del derecho se ordene a la SIC restituir integralmente los valores que **JUAN CARLOS ALMANSA** pagó con ocasión de la multa impuesta por medio de la Resolución N°. 35069 del 06 de junio de 2022, y confirmada por la Resolución N°. 29904 del 31 de mayo de 2023 ambas proferidas por el Superintendente de Industria y Comercio, dentro de los cinco (5) días siguientes al fallo que así lo ordene.

[38] **Pretensión subsidiaria a la primera pretensión de restablecimiento:** Que, en subsidio de lo anterior a título de restablecimiento del derecho, se declare que **JUAN CARLOS ALMANSA** no está en obligación de pagar la multa impuesta por medio de la Resolución N°. 35069 del 06 de junio de 2022, confirmada por la Resolución N°. 29904 del 31 de mayo de 2023 ambas proferidas por el Superintendente de Industria y Comercio, sino el valor que declare la jurisdicción, ordenándose a la Superintendencia de Industria y Comercio, en consecuencia, dejar de aplicar la totalidad de la multa o de haberse pagado la misma por el Convocante, restituir los montos a que haya lugar de cara a lo que resulte declarado en el proceso que se inicie en la demanda presentada para hacer efectivo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

[39] **Segunda pretensión de restablecimiento:** Que, como consecuencia de la prosperidad de las pretensiones declarativas, a título de restablecimiento del derecho se ordene a la SIC rectificar las comunicaciones donde se ha señalado que **JUAN CARLOS ALMANSA** fue sancionado en el presente asunto y se le ordene emitir un comunicado en igual forma al publicado en diferentes fuentes, que indique que la sanción en contra del convocante fue declarada nula.

**C. Pretensiones de condena**

[40] **Primera pretensión de condena:** Que sobre la suma a la que sea condenada la Superintendencia de Industria y Comercio a reembolsar a **JUAN CARLOS ALMANSA**, se condene al pago de intereses moratorios, en los términos y tasas indicados en el artículo 192 del CPACA, desde la fecha en que se haya efectuado el pago por el convocante a la Superintendencia de Industria y Comercio, o en su defecto desde la presentación de la Demanda y hasta cuando el pago se verifique.

[41] **Segunda pretensión de condena:** Que se condene a la Superintendencia de Industria y Comercio al pago de costas y agencias en derecho.

La demanda fue presentada inicialmente ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, D.C.; y fue asignada por reparto al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá, D.C., que mediante auto del 6 de diciembre de 2023 declaró su falta de competencia y ordenó remitir el expediente a esta Corporación.

Una vez recibido el proceso, la Secretaría de la Sección Primera realizó el reparto correspondiente, y asignó el mismo a este Despacho.

Mediante auto de 22 de enero de 2024, se inadmitió la demanda y se advirtió a la parte actora sobre la ocurrencia de los siguientes defectos.

### **“1. Hechos”**

La parte actora dentro del acápite denominado “*VII. HECHOS*” expuso una serie de argumentos de defensa, los cuales deberá omitir o incluir, según lo estime, en el acápite “*IX FUNDAMENTOS DE DERECHO QUE SUSTENTAN LA PROCEDENCIA DE LA NULIDAD*”, en los términos que señalan los numerales 2 y 4 del artículo 162 del citado Código.

### **2. Envío de la demanda y de sus anexos a la parte demandada en forma simultánea con la presentación de la demanda.**

No se acreditó el cumplimiento del requisito al que se refiere el numeral 8 del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consistente en el envío de la demanda y de sus anexos a la parte demandada, en forma simultánea con la presentación de la demanda.”.

Se concedió a la parte demandante un término de diez (10) días para subsanar la demanda, contado a partir del día siguiente al de la notificación por estado de dicha providencia, realizada el 23 de enero de 2024.

Contra la decisión anterior, la parte actora, mediante correo electrónico del 29 de enero de 2024, presentó solicitud de aclaración.

Mediante auto de 13 de febrero de 2024, se negó por improcedente la solicitud de aclaración presentada por la parte actora.

En ese orden de ideas, se concedió a la parte demandante un término de diez (10) días para subsanar la demanda, contado a partir del día siguiente al de la notificación por estado de dicha providencia, realizada el 15 de febrero de 2024.

Dentro del término concedido, la parte actora, mediante correo electrónico del 22 de febrero de 2024, dio respuesta al requerimiento realizado en auto de 22 de enero de 2024.

### **Consideraciones**

Una vez analizada la demanda, la Sala estima que la misma debe ser rechazada por las razones que se expresan a continuación.

### **1. Hechos**

Con el fin de subsanar dicha falencia la parte actora, con el escrito de subsanación, excluyó algunos hechos que había planteado como fundamento del concepto de

Exp. N° 250002341000202301713-00  
Demandante: JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE  
M. C. Nulidad y restablecimiento del derecho

violación y los integró en este acápite.

Por lo tanto, la parte actora subsanó dicha falencia señalada en el auto inadmisorio.

**2. Comunicación de la demanda y de sus anexos al demandado, en forma simultánea con la presentación de la demanda.**

No se encuentra probado el envío de la demanda y de sus anexos a la parte demandada en forma simultánea con la presentación de la demanda; en este caso, a la Superintendencia de Industria y Comercio.

Examinado el memorial de subsanación, se constata que la parte demandante no cumplió con la carga impuesta. No aportó la constancia del correo electrónico remitido a la parte demandada con copia de la demanda y de sus anexos del 15 de diciembre de 2023, fecha en la cual se presentó la demanda ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá.

La parte accionante pretende suplir la falencia señalada de la siguiente manera.

a. Acreditando el envío requerido aportando un enlace mediante el cual indica que allegó la comunicación de la demanda y de sus anexos a la Superintendencia de Industria y Comercio para la cual le fue asignada la radicación No. 24-53088 el día 5 de febrero de 2024.

Sin embargo, verificado el enlace:  
<https://serviciospub.sic.gov.co/Sic2/Tramites/Radicacion/Radicacion/Consultas/ConsultaRadicacion.php?buscando=radi&vano=13&vnum=283287&vcon=%20%20&vcos=8&vtemaa=0>, no es posible establecer ningún contenido, como lo afirma la parte actora, ni dicho *link* remite a la imagen aportada en el memorial de subsanación.

Exp. N° 250002341000202301713-00  
 Demandante: JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE  
 M. C. Nulidad y restablecimiento del derecho

GOV.CO

COLOMBIA  
POTENCIA DE LA  
VIDA

Industria y Comercio  
SUPERINTENDENCIA

:: CONSULTA DE TRAMITES ::

Página 1 de 100 Registros

Datos del Trámite

Radicación:	Año: <input type="text"/> Número: <input type="text"/> Ctr: <input type="text"/> Cons Rad: <input type="text"/> Secu Even: <input type="text"/>
Código único Numérico:	IO: <input type="text"/> AA: <input type="text"/> CR: <input type="text"/>
Tipo Trámite:	<input type="text"/>
Tipo Evento:	<input type="text"/>
Tipo Actuación:	<input type="text"/>
Dependencia Origen:	<input type="text"/>
Dependencia Destino:	<input type="text"/>
Solicitante/Destinatario:	<input type="text"/> Tipo: <input type="text"/>
Identificación	<input type="text"/> Número: <input type="text"/>
Tipo de Radicación:	<input type="text"/> Folios: <input type="text"/>
Fecha de Radicación: (Desde-Hasta)	Desde: Dia: <input type="text"/> Mes: <input type="text"/> Año: <input type="text"/> Hasta: Dia: <input type="text"/> Mes: <input type="text"/> Año: <input type="text"/>
Guía	<input type="text"/>
Orden	Secuencia de Evento <input type="radio"/> Fecha de radicación <input type="radio"/> Consecutivo de radicación <input type="radio"/>

Página 1 de 100 Registros

Datos del Trámite (PENDIENTE)

Radicación:	Año: <input type="text"/> Número: <input type="text"/> Ctr: <input type="text"/> Cons Rad: <input type="text"/> Secu Even: <input type="text"/>
Código único Numérico:	IO: <input type="text"/> AA: <input type="text"/> CR: <input type="text"/>
Tipo Trámite:	334 REMISION DE INFORMACION
Tipo Evento:	000. SIN EVENTO
Tipo Actuación:	329. COMPLEMENTO DE INFORMACION
Dependencia Origen:	<input type="text"/>
Dependencia Destino:	0060. GRUPO DE TRABAJO DE GESTIÓN JUDICIAL ADSCRITO A LA OFICINA ASESORA JURÍDICA
Solicitante/Destinatario:	Ley Colombiana de Protección de Datos 1266 / Tipo: <input type="text"/>
Identificación	CC . CEDULA DE CIUDADANIA <input type="text"/> Número: <input type="text"/>
Dirección:	Ley Colombiana de Protección de Datos No.1266 de 2008
Tipo de Radicación:	EN - ENTRADA <input type="text"/> Folios: <input type="text"/>
Fecha de Radicación:	Desde: <input type="text"/> Mes: <input type="text"/> Año: <input type="text"/> 14:45:40
Entrega	EMAIL ELECTRONICO - CARGA DIGITAL
Guía	<input type="text"/> fecha: <input type="text"/>
Observaciones:	<input type="text"/>

Otros Datos

[Nueva Consulta](#) [Cerrar Sesión](#)

Año	Número	Ctr	Cons Rad	Sec Eve	Trámite	Evento	Actuación	Tipo	Fecha	Solicitante	Asignación/ Estado- Correspondencia
24	53088	1	0		REMISION DE INFORMACION	SIN EVENTO	COMPLEMENTO DE INFORMACION	EN	2024-02-06 14:45:40	ANDRES FELIPE YANEZ TORRES	
24	53088	0	0		REMISION DE INFORMACION	SIN EVENTO	PRESENTACION	EN	2024-02-06 14:33:16	ANDRES FELIPE YANEZ TORRES	

Exp. N° 250002341000202301713-00  
Demandante: JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE  
M. C. Nulidad y restablecimiento del derecho

En esta imagen se observa la radicación de un trámite “*REMISIÓN DE DOCUMENTOS*” del 5 de febrero de 2024 y complemento de información del 6 de febrero de 2024.

b. La parte accionante pretende suplir la falencia señalada acreditando el envío requerido el 5 de febrero de 2024, con posterioridad a la fecha de presentación de la demanda y no simultáneamente con la presentación de esta, como lo exige la norma.

Al revisar el correo electrónico que contiene el escrito de subsanación, se observa que contiene la demanda, sus anexos y copia del auto inadmisorio del 22 de enero de 2024.

Dicho correo fue enviado a la parte demandada el 5 de febrero de 2024, como se observa a continuación.

**Envio de copia de la demanda inicial Acción de nulidad y restablecimiento del derecho Correo 2 de 2**

Andrés Felipe Yáñez Torres <[andres@uribeyanez.com](mailto:andres@uribeyanez.com)>

Lun 5/02/2024 6:35 PM

Para:[contactenos@sic.gov.co](mailto:contactenos@sic.gov.co) <[contactenos@sic.gov.co](mailto:contactenos@sic.gov.co)>;Notificaciones Judiciales <[notificacionesjud@sic.gov.co](mailto:notificacionesjud@sic.gov.co)>;  
[agencia@defensajuridica.gov.co](mailto:agencia@defensajuridica.gov.co) <[agencia@defensajuridica.gov.co](mailto:agencia@defensajuridica.gov.co)>

CC:[Manuel Amaya](mailto:Manuel.Amaya) <[manuel@uribeyanez.com](mailto:manuel@uribeyanez.com)>

 2 archivos adjuntos (22 MB)

011\_ED\_011ANEXOS.pdf; 020\_ED\_020PRUEBAS.pdf;

Señores  
Superintendencia de Industria y Comercio  
Agencia de Defensa Jurídica del Estado

Apreciados señores:

En mi calidad de apoderado de Juan Carlos Almansa Latorre, adjunto al presente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que presenté en contra de (i) la Resolución No. 35069 del 06 de junio de 2022 (en adelante “Resolución Sancionatoria”) y (ii) la Resolución No. 29904 del 31 de mayo de 2023 (en adelante “Resolución Final” o “Resolución que resuelve el Recurso de Reposición contra la Resolución Sancionatoria”), ambas proferidas por parte de la SIC. También adjunto los anexos de dicha demanda.

La demanda le correspondió al Dr. Luis Manuel Lasso Lozano, con el número de radicado 25000-341000-2023-01713-00.

Sin perjuicio de lo anterior, **estimo pertinente aclarar que la demanda no ha sido admitida, por el contrario, fue inadmitida** porque no se acreditó haber enviado copia de la demanda y sus anexos a la parte accionada (lo cual pretendo subsanar con este correo), entre otros aspectos que deben subsanarse.

Por lo tanto, la Sala estima que la parte demandante no atendió el requerimiento solicitado en el auto inadmisorio de la demanda, esto es, no aportó el correo

electrónico remitido a la parte demandada con copia de la demanda y de sus anexos del 15 de diciembre de 2023, fecha en la que se presentó la demanda.

La parte actora pretende suplir la falencia señalada, acreditando el envío requerido por la norma con posterioridad a la fecha de presentación de la demanda y a la de expedición del auto de 22 de enero de 2024, que la inadmitió y advirtió dicho defecto, y no simultáneamente con la presentación de la demanda, como lo exige la norma.

Cabe señalar que este mismo enunciado normativo fue analizado por la H. Corte Constitucional, que la encontró ajustada a la Carta (sentencia C-522 de 2023, Magistrado ponente Dr. Jorge Enrique Ibáñez Najar), al analizar la exequibilidad del inciso 5 del artículo 6 de la Ley 2213 de 2022, con la única excepción de que dicha regla no es aplicable al trámite de la acción de tutela.

El texto del inciso 5 del artículo 6 de la Ley 2213 de 2022 es el siguiente.

“En cualquier jurisdicción, incluido el proceso arbitral y las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado, el demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario o el funcionario que haga sus veces velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación la autoridad judicial 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.” (Apartes subrayados declarados condicionalmente exequibles).

De acuerdo con el Comunicado No. 49 de los días 28 y 29 de noviembre de 2023, proferido por la H. Corte Constitucional (aún no se tiene conocimiento de la sentencia respectiva), las siguientes fueron las razones por las cuales se declararon condicionalmente exequibles los apartes subrayados del inciso 5 del artículo 6 de la Ley 2213 de 2022.

**“LA CORTE DECLARÓ CONDICIONALMENTE EXEQUIIBLES ALGUNAS EXPRESIONES DEL INCISO QUINTO DEL ARTÍCULO 6º DE LA LEY 2213 DE 2022, EN LAS QUE SE ESTABLECEN CARGAS EN CABEZA DE LOS DEMANDANTES RESPECTO DEL TRÁMITE DE LA ADMISIÓN DE LAS DEMANDAS, BAJO EL ENTENDIDO DE QUE TALES REGLAS NO SON APLICABLES EN LO QUE SE REFIERE AL PROCESO DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

Luego de recordar el propósito de la Ley 2213 de 2022, encaminado a permitir la aplicación permanente de las reglas contenidas en el Decreto 806 de 2020

Exp. N° 250002341000202301713-00  
Demandante: JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE  
M. C. Nulidad y restablecimiento del derecho

dirigidas a imprimir celeridad en la administración de justicia a partir del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), advirtió que las expresiones demandadas sí desconocían la Constitución.

Primero, por cuanto imponían una barrera de acceso a la administración de justicia en materia de tutela. En concreto, la Corte explicó que la admisión de la acción de tutela es un asunto propio de su esencia, y que la imposición de un requisito adicional para su admisión era contraria al carácter oficioso e informal de este mecanismo. En este sentido, las medidas previstas en las expresiones acusadas del artículo 6º de la Ley 2213 de 2022 suponían la prevalencia del derecho formal sobre el material, por cuanto supeditaba el trámite de la tutela al cumplimiento de un requisito procesal cuya aplicación no podía ser semejante a las reglas aplicables de las demandas que se interponen en otras jurisdicciones. Segundo, ya que se vulneraba la reserva de ley estatutaria (artículo 152 superior), pues la admisibilidad es una cuestión estructural y trascendental para su trámite.

Con esto, la Corte concluyó que debía adoptar una decisión de exequibilidad condicionada, con el fin de excluir del ordenamiento jurídico la interpretación de las expresiones demandadas que hiciera extensiva su aplicación al trámite de la acción de tutela.”.

Por las razones expuestas, la falencia se tiene por no subsanada, razón por la cual se rechazará la demanda conforme al artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **Decisión**

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- RECHÁZASE**, por no haber sido subsanada en debida forma, la demanda presentada por el apoderado del señor Juan Carlos Almansa Latorre, por 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**

Aprobado en Sala realizada en la fecha.

Firmado electrónicamente

Exp. N° 250002341000202301713-00  
Demandante: JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE  
M. C. Nulidad y restablecimiento del derecho

**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.

A.E.A.G.



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2024-03-130 NYRD**

Bogotá, D.C., Siete (07) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**EXP. RADICACIÓN:** 25-000-2341-000-2023-01678-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**ACCIONANTE:** RAFAEL SALAZAR SUAREZ  
**ACCIONADO:** CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA -CAR  
**TEMAS:** MEDIDA PREVENTIVA DECOMISO DE MAQUINA RETROESCALADORA  
**ASUNTO:** RECHAZA DEMANDA POR NO SUBSANACIÓN  
  
**MAGISTRADO PONENTE** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.

Vista la constancia secretarial que antecede, procede la Sala en esta oportunidad a pronunciarse sobre la admisión de la demanda de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

El señor RAFAEL SALAZAR SUAREZ, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011, presentó demanda en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, en contra de LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA Como consecuencia de lo anterior, solicita:

*“pretensiones:*

*PRIMERA: Declarar nulo el acto administrativo, RESOLUCION No 20227000362 DE FECHA 10 DE AGOSTO DE 2022.*

*SEGUNDA: Declarar nulo el acto administrativo, RESOLUCION DGEN No20227000760 DE 15 DE DICIEMBRE DE 2022.*

*TERCERA: DEJAR SIN EFECTOS JURIDICOS, SE ANULE LA RESOLUCION No 20227000362 DE FECHA 10 DE AGOSTO DE 2022.*

*CUARTA: DEJAR SIN EFECTOS JURIDICOS, SE ANULE LA RESOLUCION DGEN No20227000760 DE 15 DE DICIEMBRE DE 2022*

*QUINTA: Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho se proceda a ordenar a la demandada, la ENTREGA de la excavadora sobre orugas, marca VOLVO, modelo EC200BLC y condenar a pagar las sumas resultantes de todos los perjuicios materiales e inmateriales ocasionados desde el día del decomiso preventivo de la excavadora sobre orugas, marca VOLVO, modelo EC200BLC. Todas las anteriores sumas habrán de indexarse o ser objeto de la respectiva corrección monetaria o pago de intereses, según la ley y la jurisprudencia, desde cuando se hizo exigible hasta cuando efectivamente se realice el pago correspondiente.*

*SEXTA: Que la parte demandada por medio de los funcionarios a quienes corresponda la ejecución de la sentencia, le den cumplimiento en el sentido de ajustar las condenas tomando como base el índice de precios al consumidor, esto en los términos del artículo 192 y siguientes del C.P.A.C.A.*

*SEPTIMA: Que las sumas liquidas allí reconocidas, desde su ejecutoria devenguen los intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF; y a la tasa comercial a partir del vencimiento del plazo, contado desde la ejecutoria de la providencia hasta la fecha de su pago real y efectivo, tal como lo prevén el inciso segundo del artículo 192 y los numerales 3 y 4 del artículo 195 del Código Contencioso Administrativo numeral el inciso segundo del artículo 65 de la Ley 23 de 1991, en concordancia con el artículo 72 de la Ley 446 de 1998 que fueran modificados por la Sentencia C-188-99 de la Honorable Corte Constitucional.*

*OCTAVA: Como consecuencia de la anterior declaración condénese a la demandada pagar a título de indemnización de perjuicios morales subjetivados y objetivados, las sumas de dinero que equivalgan en la fecha de esta sentencia, según certificado del Banco de la República, a cantidad de 1.000 gramos oro conforme a lo que resulte probado dentro del proceso, o en su defecto, en forma genérica.*

*NOVENA: Conforme al artículo 188 del C.P.A.C.A., que se sancione en costas a la parte demandada, con ocasión de los gastos causados a efectos de agotar requisito de procedibilidad ante la Procuraduría General de la Nación, gastos presentación y honorarios para el profesional con ocasión de esta acción, incluidas las agencias en derecho en relación con el contrato de servicios profesionales que se aporta con esta demanda.*

*DECIMA: Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido por el artículo 309 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

## II. CONSIDERACIONES

Mediante Auto No. 2024-01-011 NYRD del 1° de febrero de 2024, el Despacho sustanciador inadmitió la demanda presentada concediendo un término de diez (10) días al demandante para que procediera a subsanar las deficiencias anotadas así:

-Aportara la respectiva constancia de publicación, comunicación, notificación o ejecución de los actos administrativos demandados esto es la Resolución 20227000362 de fecha 10 de agosto de 2022, y la No.20227000760 de 15 de diciembre de 2022.

-Organizara y distinguiera las circunstancias fácticas de la demanda de las acotaciones subjetivas y los cargos de violación y precise con total claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fundamenta sus pretensiones.

-En cuanto a los fundamentos de derecho se le solicitó aclarara si los actos demandados incurrieron en infracción de las normas en que debía fundarse, actuó sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió, lo anterior, por cuanto en atención a lo establecido en el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, deberán indicarse las normas violadas y desarrollar su concepto de violación.

-Acreditara el envío de la demanda y sus anexos a la entidad demandada a través de medios electrónicos, tal y como lo dispone el artículo 162, numeral 8 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, se pone de presente que el auto inadmisorio fue notificado en estado el día 02 de febrero del año 2024, quedando debidamente ejecutoriado, como quiera que el demandante no interpuso recurso alguno.

En ese orden de ideas, el término de diez (10) días otorgado de conformidad con el artículo 170 la Ley 1437 de 2011, transcurrió desde el día 05 de febrero de 2024, hasta el 16 de febrero de 2024, sin que el extremo actor se pronunciara sobre el particular, tal y como se evidencia en la constancia secretarial del 01 de marzo del 2024 obrante en el archivo 13 del expediente electrónico, en la que se registra que aquel guardó silencio.

En consecuencia, como el extremo activo no subsanó los yerros advertidos en el término señalado en la providencia, la demanda será rechazada en virtud de la causal contenida en el numeral segundo del artículo 169 del CPACA que 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. (Negrilla fuera del texto)*  
3. *Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”*

En mérito de lo expuesto,

#### RESUELVE

**PRIMERO:** RECHAZAR la demanda interpuesta la señora PROALIMENTOS LIBER S.A.S., de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** - Devuélvanse los anexos sin necesidad de desglose.

**TERCERO.** - En firme esta providencia archívese el expediente.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

Exp No. 25000234100020230167800  
Demandante: Rafael Salazar Suarez  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

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

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**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.



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N°2024-02-131 NYRD**

Bogotá D.C., Siete (07) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**EXP. RADICACIÓN:** 25000234100020230167400  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**ACCIONANTE:** OSWALDO JOSÉ OCHOA ALBOR  
**ACCIONADO:** ENEL COLOMBIA S.A E.S.P Y SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**TEMAS:** ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO  
**ASUNTO:** RECHAZA DEMANDA NO SUBSANACIÓN

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia secretarial, procede la Sala a efectuar el estudio de admisión de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

OSWALDO JOSÉ OCHOA ALBOR, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra de ENEL CODENSA S.A. E.S.P y la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS solicitando como pretensiones las siguientes:

*“En contra de LA “RESOLUCIÓN SSPD: 20238140486915 DEL 23 DE AGOSTO DE 2023 DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS”. Y LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA NO. 08986982 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2021 DE ENEL COLOMBIA S. A - ESP. CON NIT. (ANTES 830.037.248-0).”*

**II. CONSIDERACIONES**

Mediante Auto No. 2024-02-079 NYRD del 6 de febrero de 2024, el Despacho sustanciador inadmitió la demanda presentada concediendo un término de diez (10) días al demandante para que procediera a subsanar las deficiencias anotadas así:

-Aportara la respectiva constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad esto es la conciliación ante el Ministerio Público.

-Organizara y distinguiera las circunstancias fácticas de la demanda de las aclaraciones subjetivas y los cargos de violación y precise con total claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fundamenta sus pretensiones.

-En cuanto a los fundamentos de derecho se le solicitó aclarara si los actos demandados incurrieron en infracción de las normas en que debía fundarse, actuó sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió, lo anterior, por cuanto en atención a lo establecido en el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, deberán indicarse las normas violadas y desarrollar su concepto de violación.

-Acreditará el envío de la demanda y sus anexos a la entidad demandada a través de medios electrónicos, tal y como lo dispone el artículo 162, numeral 8 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, se pone de presente que el auto inadmisible fue notificado en estado el día 09 de febrero del año 2024, quedando debidamente ejecutoriado, como quiera que el demandante no interpuso recurso alguno.

En ese orden de ideas, el término de diez (10) días otorgado de conformidad con el artículo 170 la Ley 1437 de 2011, transcurrió desde el día 12 de febrero de 2024, hasta el 23 de febrero de 2024, sin que el extremo actor se pronunciara sobre el particular, tal y como se evidencia en la constancia secretarial del 01 de marzo del 2024 obrante en el archivo 12 del expediente electrónico, en la que se registra que aquél guardó silencio.

En consecuencia, como el extremo activo no subsanó los yerros advertidos en el término señalado en la providencia, la demanda será rechazada en virtud de la causal contenida en el numeral segundo del artículo 169 del CPACA que 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.* (Negrilla fuera del texto)  
3. *Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”*

En mérito de lo expuesto,

#### RESUELVE

**PRIMERO:** RECHAZAR la demanda interpuesta la señora PROALIMENTOS LIBER S.A.S., de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** - Devuélvanse los anexos sin necesidad de desglose.

**TERCERO.** - En firme esta providencia archívese el expediente.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
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.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB-SECCIÓN B.

Bogotá D.C, siete (7) de marzo de dos mil veinticuatro (2024).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2023-01617-00  
**Demandante:** SÖLEN ÇIKOLATA GIDASAN.VE TIC. A.S  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**Referencia:** PROPIEDAD INDUSTRIAL  
**Asunto:** INADMITE DEMANDA- NYR

Visto el informe secretarial que antecede, procede este Despacho a resolver sobre la admisión de la demanda presentada por **SÖLEN ÇIKOLATA GIDASAN.VE TIC. A.S**, a través de apoderado judicial contra la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, en la cual se observa que la parte actora señaló como pretensiones las siguientes:

**"IV. PRETENSIONES**

**Primero:** Que se declare la nulidad de la **Resolución No. 5318 del 17 de febrero de 2023**, por medio de la cual se negó el registro de la marca **MiLanGo (Mixta)** solicitada por SOLEN, para distinguir los productos comprendidos en la clase 30 de la Clasificación Internacional de Niza.

**Segunda:** Que se declare la nulidad de la **Resolución No. 44351 del 31 de julio de 2023**, mediante la cual se resolvió el recurso de apelación presentado por SOLEN y se decide confirmar la decisión contenida en la Resolución No. 5318 del 17 de febrero de 2023, respecto de la negación del registro de la marca **MiLanGo (Mixta)** solicitada por SOLEN, para distinguir los productos comprendidos en la clase 30 de la Clasificación Internacional de Niza.

**Tercera:** Que, como consecuencia de estas declaratorias de nulidad, se ordene a la SIC, a título de restablecimiento del derecho conceder el registro de la marca **MiLanGo (Mixta)** solicitada por SOLEN, para distinguir los productos comprendidos en la clase 30 de la Clasificación Internacional de Niza.

**Cuarta:** Que se ordene a la SIC publicar en la Gaceta de la Propiedad Industrial la sentencia que profiera en el proceso.

**Quinta:** Que se ordene a la SIC adoptar, dentro de los 30 días siguientes a la comunicación de la sentencia, las medidas necesarias para su cumplimiento, de conformidad con el artículo 192 del CPACA. (SIC)" (Resaltado por el Despacho).

Teniendo en cuenta lo anterior y una vez revisado el contenido de la demanda es importante mencionar que los asuntos que versen sobre propiedad industrial deben ceñirse bajo los lineamientos señalados en la Decisión 486 de 2000 de la Comisión de la Comunidad Andina.

Si bien dicha decisión consagra lo concerniente en la materia de propiedad industrial, lo cierto es que para su trámite debe tenerse en cuenta la legislación interna, razón por la cual, en la etapa de admisión de la demanda debe observarse si cumplen con cada uno de los requisitos de procedencia a fin de evitar juicios inhibitorios.

En este orden, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagra ciertos presupuestos procesales para su procedencia, entre ellos, la exigencia consistente en que los ciudadanos deben agotar la conciliación extrajudicial previo a que acudan a la jurisdicción y los anexos obligatorios que debe llevar el libelo, como lo es, las constancias de notificación de las resoluciones demandadas conforme lo señalan el numeral 1 del artículo 161 y 166 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora, respecto al requisito de conciliación extrajudicial previsto en el numeral 1 del artículo 161 del C.P.A.C.A, debe recordarse que el numeral 2 del Decreto 1716 de 2009, a saber:

*"Artículo 2º. Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso-administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan".*

No obstante, mediante la Ley 2220 de 2022 vigente desde el 1 de enero de 2023, se expidió el nuevo Estatuto de Conciliación y se dictaron otras disposiciones, en lo referente a la jurisdicción contencioso administrativo, en la que se establecieron que asuntos son susceptibles de conciliación en materia de lo contencioso administrativo:

**"(...) ARTÍCULO 89. Asuntos susceptibles de conciliación en materia de lo contencioso administrativo.** En materia de lo contencioso administrativo serán conciliables todos los conflictos que puedan ser conocidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que la conciliación no esté expresamente prohibida por la ley.

Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado.

Podrá acudirse a la conciliación extrajudicial sin que medie una intención de demanda y podrá ser presentada de común acuerdo por las partes de un eventual conflicto.

Para la procedencia de la conciliación no será necesaria la renuncia de derechos, En asuntos de naturaleza laboral y de la seguridad social podrá conciliarse si con el acuerdo no se afectan derechos ciertos e indiscutibles.

Cuando medie acto administrativo de carácter particular, podrá conciliarse sobre los efectos económicos del mismo si se da alguna de las causales del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, evento en el cual, una vez aprobado el acuerdo por el juez contencioso administrativo, se entenderá revocado o modificado el acto y sustituido por el acuerdo.

**ARTÍCULO 90. Asuntos no conciliables.** No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

1. Los que versen sobre conflictos de carácter tributario.
2. Aquellos que deban ventilarse a través de los procesos ejecutivos de los contratos estatales.
3. En los que haya caducado la acción.
4. Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, y aún procedan recursos en el procedimiento administrativo o este no estuviere debidamente agotado.
5. Cuando la Administración cuente con elementos de juicio para considerar que el acto administrativo ocurrió por medios fraudulentos. (...)"

De igual forma, dispone sobre la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en los asuntos en que se formulen pretensiones relativas a la nulidad con restablecimiento del derecho.

**ARTÍCULO 92. Conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad. 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.**

*En la conciliación extrajudicial en asuntos laborales y de la seguridad social, se dará aplicación a lo previsto en los incisos 4 y 5 del artículo 89 de la presente ley.*

***La ausencia del agotamiento del requisito de procedibilidad dará lugar al rechazo de plano de la demanda por parte del juez de conocimiento.***

*En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.*

*Con el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en el trámite de conciliación extrajudicial contencioso administrativa se deberá aumentar, profundizar y hacer eficiente y eficaz el aprovechamiento de los datos, con la finalidad de generar valor social y económico, en el marco de lo establecido en la Ley 1581 de 2012.*

***PARÁGRAFO.*** *La conciliación será requisito de procedibilidad en los eventos en que ambas partes sean entidades públicas.*

Así las cosas, el nuevo Estatuto de Conciliación no hace distinción entre las pretensiones que versen sobre un contenido económico como en su momento lo reglamentó el Decreto 1716 de 2009, sino por el contrario, de forma general que cuando se busque controvertir la legalidad de un acto y se pretenda su restablecimiento debe agotarse la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para demandar.

Por tanto, conforme lo dispuesto por el artículo 92 de la Ley 2220 de 2022, en todas las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, incluyendo las que no tengan carácter económico, debe agotarse la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.

Anudado a lo anterior, es importante resaltar que la conciliación extrajudicial además de ser un requisito previo es indispensable a efectos de contabilizar los términos de caducidad y como en este caso, no se controvieren asuntos señalados en el artículo 90 ibídem, el actor deberá acreditar su cumplimiento.

En consecuencia, se **Inadmite** la presente demanda y se dispone que, por Secretaría se advierta la parte actora que **deberá** corregir los defectos anotados en el **término de diez (10) días** contados a partir de la fecha de notificación de este auto, **so pena del rechazo** de esta en aplicación de lo dispuesto en el artículo 170 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (ley 1437 de 2011).

Cumplido lo anterior y/o vencidos los términos o traslados respectivos, por Secretaría de la Sección ingrésese el expediente al Despacho para proveer lo que en derecho corresponda.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente Oscar Armando Dimaté Cárdenas de la Sección Primera, Subsección "B" 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, veintinueve (29) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>CESAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN</b>
<b>Radicado:</b>	<b>25000-23-41-000-2023-01029-00</b>
<b>Demandantes:</b>	<b>ALIX JOHANNA CAICEDO VÉLEZ</b>
<b>Demandados:</b>	<b>CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA Y OTROS</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERÉSES COLECTIVOS</b>
<b>Asunto:</b>	<b>RECHAZA DEMANDA POR NO SUBSANAR EN DEBIDA FORMA</b>

La Sala decide sobre la admisión del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos presentada por la señora Alix Johanna Caicedo Vélez, contra la Secretaría Distrital de Ambiente y otros.

**I. ANTECEDENTES**

1) Mediante escrito radicado en la Oficina de Reparto de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., la señora Alix Johanna Caicedo Vélez presentó demanda<sup>1</sup>, en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos, contra la Secretaría Distrital de Ambiente (en adelante **S.D.A.**), la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (en adelante **CAR**) y la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil (en adelante **Aerocivil**), invocando la protección de los derechos colectivos contenidos en los literales a) b) c) y d) del artículo 4.<sup>o</sup> de la Ley 472 de 1998, presuntamente vulnerados por los daños medioambientales causados por la operación y funcionamiento del Aeropuerto Flaminio Suárez Camacho de Guaymaral.

Formuló como pretensiones las siguientes:

**“PRIMERA:** Su señoría, solicito se ampare la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano; 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 y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, así como,

<sup>1</sup> PDF 002 del expediente electrónico.

al derecho colectivo, al correcto ordenamiento territorial respetado las disposiciones jurídicas dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y la moralidad administrativa.

**SEGUNDA:** En consecuencia, solicito a su señoría se declare que las accionadas por el funcionamiento y operación del Aeropuerto Guaymaral vulnera los derechos e intereses colectivos anteriormente invocados, ordenando como medidas de protección las siguientes:

**2.1** Se ordene la suspensión de toda operación del Aeropuerto Flaminio Suárez Camacho Guaymaral, hasta tanto no sea presentado y aprobado un plan de manejo ambiental que contenga por lo menos lo siguiente:

*El plan de manejo debe contener una definición del área de influencia directa e indirecta, con base en los análisis de cada uno de los componentes del medio biótico (flora, fauna y paisaje), abiótico (hidrología, atmósfera, hidrogeología y suelos) y socioeconómico.*

*Un análisis detallado de los impactos ambientales generados en el marco del funcionamiento y operación del aeropuerto Guaymaral, en el que se incluyan variables de análisis como la intensidad, reversibilidad, recuperabilidad, extensión, impacto y sinergia entre otros.*

*Se deben actualizar todos los análisis de modelación del ruido, contaminación atmosférica e incluir análisis de contaminación electromagnética.*

*Una formulación de medidas de manejo que garanticen la prevención, mitigación, corrección y compensación de los impactos ambientales generados y que sean armónicas con las visiones de desarrollo planteadas en los instrumentos de ordenamiento territorial, así como con los proyectos de restauración ecológica formulados y ejecutados en las áreas de especial importancia ecológica como la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen y el parque ecológico principal de humedales Torca y Guaymaral. .*

*Este plan de manejo debe ser elaborado y encontrarse en consonancia con los instrumentos de ordenamiento y manejo ambiental planteados para la ciudad.*

*El plan de manejo debe ser construido participativamente con los habitantes de la zona y demás personas naturales y jurídicas interesadas en la conservación, preservación y restauración del medio ambiente presente en la zona de influencia.*

*Deberá incluir medidas de manejo que garanticen la conservación y recuperación de los ecosistemas y de las poblaciones de avifauna que hacen presencia y tránsito por las áreas de especial importancia ecológica de este sector de la ciudad, como lo son la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen y el parque ecológico principal de humedales Torca y Guaymaral.*

*Presentar un análisis del almacenamiento y contaminación de los acuíferos que se encuentran localizados en el área del Aeropuerto Flaminio Suárez Camacho Guaymaral.*

*Presentar una descripción técnica del manejo y tratamiento que se ha dado y se dará de los residuos peligrosos generados como producto del funcionamiento del Aeropuerto Flaminio Suárez Camacho Guaymaral.*

**2.2** *Se ordene a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, que adelante y lleve hasta su culminación, en un término prudencial y en los términos de la Ley 1333 de 2009, los procesos sancionatorios ambientales que correspondan contra la Aeronáutica civil y demás posibles investigados por las infracciones a las normas ambientales, por requerimientos de la autoridad ambiental y afectación a los recursos naturales cometidos en el marco de la operación y funcionamiento del Aeropuerto Flaminio Suárez Camacho Guaymaral. Así mismo, que se impongan las medidas preventivas a que haya lugar.*

**2.3.** *Ordenar a la Aeronáutica civil y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, que elaboren y ejecuten dentro de un plazo prudencial un plan que compense las afectaciones y daños causados a la fauna y flora de los ecosistemas de especial importancia ecológica Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen y el parque ecológico principal de humedales Torca y Guaymaral por el funcionamiento y operación del Aeropuerto Guaymaral.*

**2.4.** *Se ordene a la aeronáutica civil que en dado caso que exista una incompatibilidad entre la operación y funcionamiento del aeropuerto Flaminio Suárez Camacho Guaymaral y la conservación, preservación y restauración de las áreas de especial importancia ecológica presentes en la zona, se coordine con las demás autoridades competentes con el fin de proceder en un término prudencial a trasladar el aeropuerto a otro lugar de la ciudad o de la región.*

**TERCERO:** *Solicito respetuosamente se adopten todas las medidas adicionales que el despacho considere pertinentes para hacer cesar la amenaza de vulneración a los derechos e intereses colectivos protegidos en la presente acción y la conservación, preservación y restauración de las áreas de especial importancia ecológica presentes en la zona.”*

- 2) Realizado el reparto, correspondió la demanda al Juzgado Diecisésis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., Sección Segunda, quién por auto del 10 de julio de 2023<sup>2</sup>, declaró la falta de competencia para asumir su conocimiento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 152 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante **CPACA**) y, ordenó remitir el asunto a esta corporación.
  
- 3) Efectuado el reparto en la secretaría de la Sección Primera de este tribunal, correspondió el conocimiento del asunto al magistrado Samuel José Ramírez Poveda, de la Sección Segunda, Subsección C, de esta corporación, quién por auto del 3 de agosto de 2023<sup>3</sup>, ordenó remitir el asunto a esta Sección, de conformidad con lo dispuesto en el Acta de Sala Plena N.º 034 del 20 de octubre de 2010, según la cual corresponde a la Sección Primera conocer,

---

<sup>2</sup> PDF 007 del expediente electrónico.

<sup>3</sup> PDF 007 del expediente electrónico.

en primera instancia las demandas presentadas en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos.

4) Realizado el reparto en la secretaría de la Sección Primera de esta corporación, correspondió su conocimiento al magistrado sustanciador de la referencia.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1.- Auto inadmisorio.**

La demanda interpuesta se inadmitió<sup>4</sup>, ordenándose a la parte actora corregirla, dentro del término de tres (3) días, so pena de rechazo de la misma, en el sentido de: (i) adecuar, separar y unificar la información contenida en los acápite de la demanda, nombre e identificación de quién promueve el medio de control, indicación de los derechos e intereses presuntamente amenazados o vulnerados, los hechos, actos u omisiones en las que incurrieron las accionadas, la enunciación de las pretensiones, la indicación de las personas naturales o jurídicas responsables de la amenaza o agravio y la enunciación de las pruebas que pretende hacer valer, ubicando la que corresponda para cada uno de ellos, en aras de facilitar la comprensión de la información presentada; (ii) precisar las acciones u omisiones en las que están incurriendo cada una de las demandadas, indicando además las condiciones de tiempo, modo y lugar, y que están generando una presunta amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección invoca.; (iii) aportar copia de las constancias correspondientes a la reclamación de que trata el inciso tercero del artículo 144 del CPACA, realizada con anterioridad a la presentación de la demanda frente a las otras autoridades que también tienen sus bases en el Aeropuerto Flaminio Suárez Camacho de Guaymaral, mediante las cuales solicitaron adoptar las medidas necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos cuya protección invocan; (iv) ajustar las pretensiones con base en lo anterior y; (v) aportar constancia del envío de la copia de la demandada y sus anexos a las autoridades accionadas.

### **2.- La subsanación.**

La parte actora subsanó parcialmente los defectos anotados en el siguiente sentido:

1) En cuanto al primero de los defectos anotados, la parte actora:

---

<sup>4</sup> PDF 022 del expediente electrónico.

- (i) precisó las partes;
- (ii) los derechos e intereses presuntamente vulnerados;
- (iii) transcribe los hechos primero a vigésimo séptimo de la demanda y, adiciona el hecho vigésimo octavo afirmando que fue “*sobreveniente a la presentación de la demanda*”, en los siguientes términos:

**“VIGÉSIMO OCTAVO:** Mediante radicado No. 01232013064 del 17 de julio del 2023, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR amplia la respuesta a la solicitud manteniendo la renuencia de proteger los derechos colectivos que por más de quince (15) años han sido afectados, por cuanto hace un recuento histórico de los hechos que ya han sido narrados en la acción mediante los cuales se comprueba que el aeropuerto Guaymaral ha estado funcionando y funciona sin Plan de Manejo Ambiental aprobado y además que el estudio de impacto ambiental y lo aportado por la Aerocivil por su fecha de radicación no tiene en cuenta los instrumento de ordenamiento aprobados en los últimos dos (2) años por la ciudad de Bogotá, los cuales buscan proteger y restaurar los ecosistemas de especial importancia ecológica presentes en la zona.” Y;

- (iv) Transcribió nuevamente las pretensiones y pruebas que pretendía hacer valer.

2) Respecto del segundo de los defectos anotados, precisó que la Aerocivil vulneró los derechos colectivos cuya protección invoca “*al permitir la operación y funcionamiento del Aeropuerto Guaymaral, sin haber obtenido las autorizaciones ambientales previas*”, pues no obtuvo un instrumento de manejo ambiental que permitiera la formulación y aplicación de las medidas técnicas adecuadas para la prevención, mitigación, corrección y/o compensación de los impactos ambientales causados por su operación. Además, por incumplir los requerimientos de la autoridad ambiental y las normas ambientales en materia de obtención de permisos y licencias.

En cuanto a la CAR, señaló que vulneraba los derechos cuya protección invoca, al no adelantar las acciones preventivas y sancionatorias como autoridad ambiental, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009.

No precisó cuales son las acciones u omisiones en las que esta incurriendo la S.D.A. y que estarían generando una presunta vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección invoca.

3) No subsanó el tercero y cuarto de los defectos anotados, afirmando que no existían autoridades o personas adicionales que estuvieran afectando los derechos e intereses colectivos cuya protección invoca, pues la Aerocivil era la competente para solicitar y tener

aprobados los instrumentos ambientales previos a la operación y funcionamiento del Aeropuerto Flaminio Suárez Camacho de Guaymaral y, estaba obligada a cumplir con la normatividad ambiental y; la CAR es quién debe autorizar o negar las autorizaciones ambientales, adelantar los procesos sancionatorios y adoptar las medidas preventivas para la operación y funcionamiento de dicho aeropuerto. Además, no ajustó las pretensiones.

- 4) En cuanto al quinto de los defectos anotados, aportó copia de la constancia del envío de la demanda y sus anexos ante las autoridades accionadas.

### 3.- El caso concreto

- 1) Según lo dispone el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 472 de 1998, las demandas que se presenten en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos serán rechazadas cuando el actor no subsane dentro del término legal allí previsto, los defectos anotados en el proveído de inadmisión, los cuales deben estar relacionados con el incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 18 de esa misma Ley, esto es, cuando el demandante no se identifique; no indique el derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado, los hechos, acciones u omisiones que motivan su petición, el responsable de la amenaza o agravio, en caso de que fuere posible; no enuncie sus pretensiones, no señale las pruebas que pretende hacer valer; o no se señalen las direcciones para notificaciones. Además, cuando se acredite la configuración de la figura de agotamiento de jurisdicción o no se cumpla con el requisito de procedibilidad contemplado en el inciso tercero del artículo 144 del CPACA.

En concordancia con lo anterior, el inciso tercero del artículo 276 del CPACA, aplicable al asunto por vía de lo dispuesto en el artículo 44 de la referida Ley 472 de 1998, establece que en aquellos eventos en los cuales no se subsanen los requisitos formales de la demanda, dentro del término de tres (3) días otorgado para ello, esta deberá rechazarse.

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>5</sup> ha señalado que: “*no subsanar la demanda en los términos del auto inadmisorio, de conformidad con los requisitos formales y anexos que se deben observar, constituye causal expresa para su rechazo, bien sea porque el escrito correspondiente (i) no se interpone o se presenta de forma extemporánea; o ii) no satisface debidamente los requerimientos del juez al inadmitirla.*” (Resalta la Sala).

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Auto del 16 de abril de 2020, Expediente: 76001-23-33-000-2019-01222-01, C.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

1) Revisado el escrito de subsanación, la Sala advierte que la parte actora no subsanó en debida forma los aspectos anotados en el auto inadmisible de la demanda, pues no precisó cuales eran las acciones u omisiones en las que estaría incurriendo la S.D.A. y, que estarían generando una presunta vulneración de los derechos colectivos cuya protección invoca.

Ahora, si bien afirma que la Aerocivil está vulnerando o amenazando los derechos e intereses colectivos cuya protección depreca, al no cumplir con la normatividad ambiental y permitir la operación y funcionamiento del Aeropuerto Flaminio Suárez Camacho de Guaymaral sin haber obtenido las licencias o autorizaciones ambientales previas, y la CAR por no adelantar las acciones preventivas y sancionatorias como autoridad ambiental, en los hechos que expone en su demanda, sostiene, entre otras cosas, lo siguiente:

- a) Que mediante el oficio radicado bajo el No. YAYD-110-400-94 del 26 de diciembre de 1994, la Aerocivil solicitó a la Subdirección de Recursos Naturales de la CAR el otorgamiento de la licencia ambiental única para el Aeropuerto Flaminio Suárez Camacho de Guaymaral, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1753 de agosto de 1994 y, a través de la Resolución N.º 1781 de 1997, la CAR declaró que la actividad desarrollada por esa autoridad administrativa en ese aeropuerto no requería de licencia ambiental. No obstante, impuso algunas sanciones preventivas relacionadas con la disposición de residuos sólidos.
- b) Que, a través del oficio N.º 005353 del 29 de abril de 1998, la Aerocivil remitió Ante la CAR un “Plan de Manejo Ambiental”, frente al cual esta autoridad ambiental realizó algunos requerimientos por medio del auto N.º 02398 del 1.º de septiembre de 1998 y la Resolución SDJ -1908 del 22 de noviembre de 2000, frente a las cuales la Aerocivil presentó aclaraciones y complementó el “*Plan de Manejo ambiental*”.
- c) Que por medio del auto OBDC N.º 925 del 6 de octubre de 2008, la CAR ordenó realizar una visita de seguimiento al Aeropuerto Flaminio Suárez Camacho de Guaymaral, en el concepto técnico N.º 982 de 2009 colocó de presente algunos de los hallazgos encontrados, mediante el auto OBDC N.º 197 del 22 de febrero de 2011, requirió a la Aerocivil para que aportara un informe de la calidad de aire, ruido y manejo de residuos sólidos al interior de dicho aeropuerto y, por medio de los conceptos técnicos 0657 de 2012 y 077 y 105 de 2013, no aprobó dicho informe.

d) Que mediante el radicado No. 20191123679 del 20 de mayo de 2019, la Aerocivil presenta una actualización del Plan de Manejo Ambiental y, por medio del Auto DRBC No. 1757 de 6 de noviembre de 2020, la CAR ordenó una visita técnica.

e) Por medio del oficio 2023261030006741 del 27 de marzo de 2023 el Grupo de Gestión Ambiental Control Fauna de la Aerocivil informó que el Aeropuerto Flaminio Suárez de Guaymaral cuenta con un Plan de Manejo Ambiental aprobado mediante Resolución 1908 del 22 de noviembre del 2000, expedido por la CAR y cuenta con expediente N°20706.

Así las cosas, la Sala advierte que la parte actora no precisó las acciones u omisiones en las cuales estaría incurriendo la S.D.A. y, que estarían generando una presunta vulneración de los derechos colectivos cuya protección invoca. Además, según lo que afirma en su demanda y de los documentos que obran en el expediente, se logra evidenciar que la Aerocivil sí cuenta con un plan de manejo ambiental para la operación y funcionamiento del Aeropuerto Flaminio Suárez Camacho de Guaymaral, y dicha autoridad ambiental si ha adoptado las medidas y adelantado las actuaciones propias del ejercicio de sus funciones.

En ese orden, considera la Sala que no existe suficiente claridad en cuanto a las acciones u omisiones en las que estarían incurriendo las accionadas Aerocivil y la CAR, que estarían generando una presunta amenaza, vulneración o agravio a los derechos e colectivos cuya protección depreca, aspecto fundamental para que el proceso pueda desarrollarse en debida forma.

Sobre este punto, es de resaltar que, si bien en tratándose del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos no se exige mayor rigurosidad al momento de verificar el cumplimiento de los requisitos formales de la demanda, para que el proceso pueda desarrollarse en debida forma y garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, debe existir suficiente claridad y precisión en cuanto a los hechos y fundamentos de la demanda.

2) Tampoco subsanó el tercero de los defectos anotados y, contrario a lo que se afirma en el escrito de subsanación, en la operación y funcionamiento del Aeropuerto Flaminio Suárez Camacho de Guaymaral también intervienen otras autoridades competentes para realizar las acciones dirigidas a conjurar o impedir la violación de los derechos colectivos cuya protección invoca la ahora demandante, tales como la Policía Nacional de Colombia, la cual tiene sus bases fijas y móviles de aviación policial en dicho aeropuerto, respecto de la cual también se debía agotar el cumplimiento del requisito de procedibilidad contenido en el

inciso tercero del artículo 144 del CPACA, garantizando de esta manera sus derechos a la defensa y contradicción.

Al respecto, resulta pertinente y necesario tener en cuenta las consideraciones expuestas por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>6</sup>, en su reciente sentencia de unificación por importancia jurídica del 27 de julio de 2023, respecto del cumplimiento del referido requisito de procedibilidad:

*“70.- La petición previa exigida por la ley no debe formulársele al particular o al servidor público que incurrió en la conducta vulnerante, sino a la entidad competente para realizar acciones dirigidas a conjurar o impedir la violación del derecho colectivo referido en la demanda. Y, atendiendo las peticiones de la Procuraduría, esta petición debía dirigirse a la ANI. Es equivocado extenderle a una entidad pública como la ANI la calificación de responsable de los actos de corrupción por las conductas en las que incurrieron algunos de sus funcionarios que estuvieron involucrados en actos de corrupción y, a partir de esa sola consideración, descalificarla para desarrollar sus competencias institucionales en relación con el contrato en el cual se presentaron estos actos. Lo anterior implica afectar la competencia de una entidad que institucionalmente representa el interés general, con base en las actuaciones o actos de quienes fueron sus funcionarios o representantes.*

*70.1.- La petición previa precisamente servía para determinar si el representante legal de la ANI y los funcionarios encargados de hacerlo en esa entidad, estaban obrando diligentemente y estaban garantizando los derechos colectivos vulnerados y amenazados invocados en la demanda. Y la inminencia de las medidas que deben adoptarse no es el presupuesto que se exige en la ley para excepcionar la petición previa; el presupuesto es el inminente peligro de que ocurra un perjuicio irremediable.*

*70.2.- El tribunal admitió la demanda sin considerar que, tal como lo ha dicho la jurisprudencia, la exigencia de este presupuesto. Y su cumplimiento aquí era esencial para cumplir tal finalidad por las siguientes razones:*

*a.- La Procuraduría dirigió la acción contra la ANI y solicitó que a dicha entidad se le impusiera la obligación de adoptar medidas relativas a la toma de posesión del Contrato o la cesión del mismo, y la celebración de nuevos contratos para garantizar el proyecto y la efectividad de las garantías; y advirtió que estaba en trámite un proceso arbitral en el que la ANI había solicitado la nulidad del Contrato. En la pretensión segunda de la demanda, la Procuraduría solicitó que se le ordenara a la ANI (...).*

*b.- De cara a esas peticiones era indispensable obtener un pronunciamiento previo de la ANI, en el cual dicha entidad explicara, entre otras cosas: (i) si había adoptado las medidas contractuales solicitadas y, en caso negativo, por qué razón no lo había hecho (ii) cuáles eran las peticiones formuladas en el Tribunal de Arbitramento en relación con la nulidad del Contrato; (iii) si podía solicitar medidas cautelares en el proceso arbitral, en el cual –por lo demás– la Procuraduría podía hacer lo propio.”*

En ese orden, y si bien, tal como se señaló en líneas precedentes, en tratándose del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, no se exige mayor rigurosidad al momento de verificar el cumplimiento de los requisitos formales como en los procesos

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 27 de julio de 2023, expediente: 25000234100020170008302 (64048), CP. Martín Bermúdez Muñoz.

ordinarios, la parte actora tenía la carga de dar cumplimiento a ese requisito de procedibilidad frente a las demás autoridades que también estarían encargadas de adoptar las medidas necesarias para hacer cesar la presunta amenaza, vulneración o agravio de los derechos e intereses colectivos cuya protección depreca y, no obstante haber sido requerida en el auto admisorio con el fin de subsanar ese defecto, no lo corrigió.

Sin perjuicio de lo anterior, otras empresas tales como Aeroandes, Aeroclub, Tecniareas de Colombia, Aeroleaver, Aerocentro, entre otras, también usufructúan el aeropuerto Flaminio Suárez Camacho de Guaymaral y, respecto de las cuales también debía garantizar sus derechos a la defensa y contradicción.

3) Tampoco adecuó las pretensiones en el escrito de subsanación y, dentro de estas solicita, entre otras cosas, que se ordene la suspensión de todas las operaciones que se desarrollan en el Aeropuerto Flaminio Suárez Camacho Guaymaral, medida esta que implicaría realizar un juicio de legalidad no solo respecto del contrato de concesión aeroportuaria, sino, entre otros, de los actos administrativos que permiten su funcionamiento y operación y aquellos mediante los cuales se aprobó su plan de desarrollo ambiental, según lo afirma la misma Aerocivil mediante el oficio 2023261030006741 del 27 de marzo de 2023, a partir de lo cual se logaría deducir que la parte actora está haciendo un uso supletivo o residual del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, en ejercicio del cual se pretende la adopción de decisiones o determinaciones que son de competencia del juez natural de la controversia.

En efecto, el juez de la acción popular no puede adoptar, entre otras, determinaciones temporales, tal como la suspensión de la operación y funcionamiento de un Aeropuerto, pues este ha sido previamente autorizado mediante la celebración de un contrato de concesión aeroportuaria o la expedición de determinados actos administrativos, razón por la cual adoptar una medida de esa envergadura implicaría realizar un juicio de legalidad respecto de estos, facultad que esta expresamente prohibida por el artículo 144 del CPACA.

En cuanto a la falta de competencia del juez popular para declarar la nulidad de los actos administrativos, el Consejo de Estado<sup>7</sup> ha precisado lo siguiente:

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 13 de febrero de 2018, Expediente: 25000-23-15-000-2002-02704-01 (SU), C.P. William Hernández Gómez.

*“(...) el juez de la acción popular no puede declarar la nulidad de los actos administrativos causantes de la amenaza o violación de derechos e intereses colectivos, aún si se trata de hechos ocurridos antes de la vigencia de la Ley 1437 (...)”*

*A juicio de la Sala Plena del Consejo de Estado, en las acciones populares iniciadas en vigencia del Decreto 01 de 1984, la jurisdicción de lo contencioso administrativo no tiene facultad para decretar la nulidad de los actos administrativos que se consideren causa de la amenaza o violación. Por tanto, en estos casos el juez debe emitir cualquier otra orden de hacer o no hacer con el fin de proteger o garantizar los derechos e intereses colectivos vulnerados, o que estén en inminente peligro de ello. Las principales razones que fundamentan la tesis de unificación son las siguientes:*

*(i) De orden finalista.*

*Si bien la acción popular está concebida en el texto constitucional bajo la óptica del modelo del Estado Social de Derecho, conforme al cual, se busca la protección ya no solo de los derechos individuales (derechos de libertad), sino de valores superiores y del interés general, de los cuales el juez de la acción popular debe ser garante y velar por la tutela judicial efectiva, esta no fue instituida para sustituir las finalidades y competencias previstas en otras acciones judiciales ordinarias.*

*En efecto, la Ley 472 de 1998 definió en el artículo 2.º que el propósito de la referida acción es: «[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agresión, sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible [...]». A su vez, los artículos 9.º y 15.º ib. contemplan la posibilidad de que en este tipo de acciones, directa o indirectamente se controviertan actos administrativos, por ser estos una de las principales manifestaciones del ejercicio de la función administrativa o forma de expresión de las autoridades públicas.*

*Al respecto, en sentencia T-443 de 2013, la Corte Constitucional resaltó la especialidad de las acciones populares, fundada en el carácter protector de los derechos e intereses colectivos y por esta razón, su regulación consagra amplias facultades para que el juez los pueda garantizar y hacer efectivos (...)”*

*(...)”*

*Como se puede ver, estas facultades permiten aplicar los principios de prevalencia del derecho sustancial y de eficacia que rigen la acción popular, contemplados en el artículo 5.º de la Ley 472 de 1998.*

*(...)”*

*(ii) De orden sistemático.*

*El artículo 10.º ib., dispensa al actor de la acción popular de interponer previamente los recursos ante la administración pública, como requisito para presentar la demanda, lo cual se justifica porque el estudio del acto administrativo que se realiza en la acción popular, no se circumscribe a un juicio racional de legalidad, bajo la óptica exclusiva de las causales de nulidad del acto administrativo, esto es, el análisis de la posible infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.*

*En las acciones populares, además de los juicios de racionalidad legal, en varias oportunidades son más pertinentes los juicios de razonabilidad o ponderación de principios jurídicos en colisión, lo cual implica una visión más amplia del juez, tanto en el análisis, como en las órdenes que deba proferir en la sentencia para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agresión, o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible.*

**(iii) De la razón práctica.**

*El constituyente consagró el principio de separación de jurisdicciones como garantía de la seguridad jurídica y del acceso efectivo a la administración de justicia, por lo que la acción popular no se instituyó para desconocer o desplazar las acciones judiciales ordinarias, ni como un procedimiento alternativo a las mismas. Por lo tanto, no es conveniente mantener una dualidad de procedimientos que congestiona los despachos judiciales*

(...)

*Lo anterior [adopción de decisiones contradictorias] no sucede con la tesis restrictiva sobre la competencia anulatoria del acto por parte del juez de la acción popular, la cual adopta el Consejo de Estado como criterio de unificación.*

*En efecto, esta posición permite que cada juez cumpla su propósito constitucional y legal sin invadir las competencias del otro, según las finalidades y naturaleza de las acciones. Así, lo decidido en un proceso no influye o bloquea el resultado al momento de valorar o decidir el otro. El efecto útil de esta postura es la de suprimir la posibilidad de decisiones contradictorias frente a legalidad del acto.” (Resalta la Sala).*

En lo relativo a la imposibilidad de adoptar determinaciones transitorias o definitivas relacionadas con los contratos, el Consejo de Estado<sup>8</sup> precisó:

*“(...) Estas [suspender definitivamente un contrato] son decisiones que sobrepasan la competencia del juez de la acción popular, porque son consecuenciales a su anulación, sin que exista diferencia entre “terminar” un contrato y “suspenderlo definitivamente”.*

*(...) el juez de la acción popular no tiene competencia para anular el contrato, lo que implica que no tiene competencia para determinar la existencia de las causales que conducen a esta sanción legal ni para adoptar las medidas consecuenciales a la misma. Lo anterior no permitía que el tribunal de primera instancia adoptara las decisiones que eran del resorte del juez del Contrato (que en este caso era un Tribunal de Arbitramento), ante quien se había formulado la pretensión de declarar su nulidad y adoptar las decisiones consecuenciales a tal determinación.*

*El carácter principal y autónomo de la acción popular implica determinar cuáles son las decisiones que, desde la defensa de los derechos colectivos,*

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 27 de julio de 2023, radicado 25000234100020170008302 (64048). Magistrado ponente: Martín Bermúdez Muñoz.

*pueden tomarse de manera autónoma dentro de esta acción constitucional, las cuales no pueden corresponder a la determinación y a las consecuencias de decretar su anulación. Al tribunal no le correspondía tomar disposiciones temporales o definitivas propias de la anulación del contrato, que eran de la competencia del Tribunal de Arbitramento y debían adoptarse dentro de la acción contractual que se estaba adelantando paralelamente. No le correspondía suspender provisionalmente el Contrato << hasta tanto se dicte sentencia de acción popular o se resuelva por el Tribunal de Arbitramento la petición de nulidad del contrato >>, porque cuando se profirió sentencia de primera instancia no se había proferido el laudo arbitral. Adoptar en la acción popular disposiciones que quedaban condicionadas a la decisión del Tribunal de Arbitramento (que era el juez del contrato) reconoce que quien tiene competencia para adoptarlas es dicho juez y desconoce el carácter autónomo y principal de la acción popular.”*

4) Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala procederá a rechazar la demanda presentada en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, en tanto no reúne los requisitos para su admisión, ni fue debidamente subsanada, no solo porque no existe claridad y precisión en los hechos, pretensiones y fundamentos de la demanda, sino también porque no se cumplió con el requisito de procedibilidad contemplado en el inciso tercero del artículo 144 del CPACA respecto de las otras autoridades, tales como la Policía Nacional, ni se adecuaron las pretensiones al medio de control ejercido, necesarios para dar continuidad al proceso, y este tribunal, en su debida oportunidad, pueda establecer si acorde a las afirmaciones y pruebas aportadas por la accionante, se están o no vulnerando los derechos colectivos cuya protección invoca.

5) En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que la parte actora no subsanó en debida forma los defectos anotados en el auto inadmisorio de la demanda, lo procedente en el presente asunto es rechazar la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 472 de 1998, que preceptúa:

**“ARTICULO 20. ADMISION 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 esta 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.”*

6) En ese orden, se rechazará la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 472 de 1998, no sin antes advertir a la señora Alix Johanna Caicedo Vélez que

*Expediente No. 25000-23-41-000-2023-01029-00  
Demandante: Alix Johanna Caicedo Vélez  
Protección de los derechos e intereses colectivos*

podrá presentarla nuevamente dando cumplimiento a los requisitos previstos en los artículos 18 de dicha Ley y el 144, inciso tercero del CPACA y, siempre y cuando subsista la vulneración o agravio de los derechos colectivos cuya protección invoca.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B,**

**RESUELVE:**

**1.º) Rechazar** la demanda presentada por la señora Alix Johanna Caicedo Vélez, en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos, contra la Secretaría Distrital de Ambiente, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, y la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil.

**2.º) Ejecutoriado este auto, devolver** al interesado los anexos de la demanda sin necesidad de desglose y, previas las constancias secretariales de rigor, **archivar** el expediente.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha. Acta N.º 004.

**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.*



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2024-02-077NYRD**

Bogotá D.C., siete (07) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**EXP. RADICACIÓN:** 25000234100020230003300  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** BIGFOOT COLOMBIA S.A.S.  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**TEMAS:** ACTO ADMINISTRATIVO SANCIÓNATORIO  
**ASUNTO:** PRESUPUESTOS PARA SENTENCIA ANTICIPADA ART. 182A LEY 1437 de 2011

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Procede el Despacho a anunciar que se dictará sentencia anticipada, conforme los siguientes,

**I ANTECEDENTES**

La sociedad **BIGFOOT COLOMBIA S.A.S.**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011, mediante apoderada judicial presentó demanda en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, en contra de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** solicitando como pretensiones:

**“PRETENSIONES**

***PRIMERA:** Que se declare la nulidad de la Resolución n.º 43090 del 13 de julio de 2021 proferida por la Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante la cual se impuso a BIGFOOT COLOMBIA S. A. S. una sanción pecuniaria por la suma de NOVECIENTOS OCHO MILLONES QUINIENTOS VEINTISÉIS MIL PESOS M/CTE (\$ 908.526.000) equivalentes a 1000 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes a la época de la Resolución.*

***SEGUNDA:** Que se declare la nulidad de la Resolución n.º 6520 del 17 de febrero de 2022 proferida por la Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición, se confirmó la Resolución n.º 43090 del 13 de julio de 2021 y se concedió un recurso de apelación.*

***TERCERA:** Que se declare la nulidad de la Resolución n.º 45833 del 18 de julio de 2022 proferida por la Superintendente Delegada para la Protección del Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante la cual se resolvió el recurso de apelación, se corrigieron aspectos formales de la parte resolutiva de la*

*Resolución n.º 43090 del 13 de julio de 2021 y se confirmaron todos sus demás apartes.*

**CUARTA:** Que a título de restablecimiento del derecho se ORDENE a la Superintendencia de Industria y Comercio restituir a BIGFOOT COLOMBIA S. A. S. todas las sumas que para el momento de la sentencia hubiere pagado como consecuencia de la sanción pecuniaria impuesta.

**SUBSIDIARIA DE LA PRETENSIÓN CUARTA.** Que, a título de restablecimiento, se determine el menor valor de la sanción a cargo de BIGFOOT COLOMBIA S. A. S., aplicando para esos efectos el principio de proporcionalidad y los criterios de graduación establecidos en el parágrafo 1 del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011.

**CONSECUENCIAL DE LA PRETENSIÓN SUBSIDIARIA ANTERIOR:** Que, como consecuencia de la prosperidad de la pretensión anterior, se ORDENE a la Superintendencia de Industria y Comercio restituir a BIGFOOT COLOMBIA S. A. S. la diferencia entre las sumas pagadas por concepto de la sanción impuesta en virtud de las Resoluciones Demandadas y el valor establecido por el Tribunal de conformidad con la Pretensión Subsidiaria de la Pretensión Cuarta

**QUINTA:** Que se condene a la Superintendencia de Industria y Comercio a pagar la indexación sobre todas las sumas que deba restituir a BIGFOOT COLOMBIA S. A. S., conforme a lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

**SEXTA:** Que se condene a la Superintendencia de Industria y Comercio a pagar intereses de mora sobre las sumas pagadas por BIGFOOT COLOMBIA S. A. S., y que deba restituirle, a la tasa máxima legal permitida por la ley, desde la fecha del pago de cada una de ellas y hasta la fecha de restitución efectiva.

**SÉPTIMA:** Que se condene a la Superintendencia de Industria y Comercio a pagar las costas y agencias en derecho del proceso.”

Una vez verificadas las contestaciones de demanda presentadas por la parte pasiva, el Despacho observa que se cumplen los presupuestos para dictar sentencia anticipada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011.

## II CONSIDERACIONES

### 2.1 Sentencia Anticipada

Tratándose de un medio de control regulado por normas especiales, esto es las relacionadas con la nulidad y el restablecimiento del derecho, se observa que el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011, dispone:

**“ARTÍCULO 283. AUDIENCIA INICIAL.** Al día siguiente del vencimiento del término para contestar la demanda, el juez o Magistrado Ponente, mediante auto que no tendrá recurso, fijará fecha para la celebración de la audiencia inicial, la cual se llevará a cabo en un término no menor de cinco (5) días ni mayor de ocho (8) días a la fecha del auto que la fijé. Dicha audiencia tiene por objeto proveer al saneamiento, fijar el litigio y decretar pruebas.

**Cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, se procederá en la forma establecida en este Código para el proceso ordinario.”**

A su turno, el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, introducido por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, dispone los presupuestos para dictar sentencia anticipada en los siguientes casos y bajo los siguientes presupuestos:

**“ARTÍCULO 182A. SENTENCIA ANTICIPADA.** 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, incoadecuadas 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 intervenientes. 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.*

*Surrido 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.”* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

De este modo, se observa que el objeto en debate es un asunto de puro derecho, pues corresponde determinar si, la sanción administrativa fue expedida con infracción de las normas en que debía fundarse, con violación a los principios de buena fe y debido proceso, o con una falsa motivación. En suma, dentro del proceso se incorporarán únicamente pruebas documentales,

sin que haya solicitudes adicionales de pruebas a practicar, por lo que estima que se reúnen las condiciones para dictar sentencia anticipada.

En ese orden de ideas, es menester fijar el litigio y decidir sobre las pruebas.

## 2.2 FIJACIÓN DEL LITIGIO

### HECHOS RELEVANTES Y MANIFESTACIÓN DE LAS PARTES

1, 3. BIGFOOT COLOMBIA S.A.S es una sociedad dedicada a la comercialización de productos, incluyendo calzado y prendas de vestir, a través de la página web y el aplicativo móvil de Dafiti Colombia. Entre el 27 de junio y el 11 de octubre de 2019, BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. adelantó una campaña promocional en la que ofreció descuentos de hasta el ochenta por ciento en 414 productos de distintas referencias de la marca “New Balance”.

**SIC responde:** Es cierto.

4. Mediante Resolución No. 53031 del 1 de septiembre de 2020, la Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio inició una investigación administrativa en contra de la sociedad formulando dos imputaciones; una por la presunta infracción al numeral 1.3 de los artículos 3, 23, 29, 30, y 33 de la Ley 1480 de 2011, en concordancia con el literal a) del numeral 2.1.1.2 y el literal c) del numeral 2.1.2.1 del Capítulo Segundo del Título II de la Circular Única de esta Superintendencia, bajo el argumento de una probable falta de veracidad en el descuento que se informó a los consumidores en la campaña promocional ya mencionada; y la segunda imputación, por la supuesta infracción a los artículos 6 y 23 de la precitada Ley, en razón a una probable falta de calidad en la prestación del servicio posventa y la falta de información en cuanto a los tiempos de entrega.

**SIC responde:** Es cierto.

5, 6. BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. radicó su escrito de descargos de manera oportuna, en el cual presentó sus argumentos y pruebas. Sin embargo, mediante Resolución No. 43090 del 13 de julio de 2021, la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor le impuso a BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. una sanción pecuniaria por la suma de NOVECIENTOS OCHO MILLONES QUINIENTOS VEINTISÉIS MIL QUINIENTOS PESOS M/CTE (\$ 908.526.500).

**SIC responde:** Es cierto.

7, 8, 9. BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. presentó de manera oportuna los recursos de reposición y en subsidio de apelación. No obstante, mediante Resoluciones Nos. 6520 del 17 de febrero de 2022 y 45833 del 18 de julio de 2022, mediante las cuales se resolvieron dichos recursos, la Superintendencia confirmó la decisión inicial.

**SIC responde:** Es cierto.

13. A la fecha de la presentación de la demanda, la Compañía ha pagado a la demandada la suma de SEISCIENTOS SIETE MILLONES TRESCIENTOS DIECIOCHO MIL TRESCIENTOS VEINTE PESOS M/CTE (\$ 607.318.320).

**SIC responde:** Es cierto.

## 2.2.2. CARGOS DE NULIDAD Y ARGUMENTOS DE DEFENSA

- **Infracción de las normas en las que debería fundarse (Numeral vii del artículo 2.1.2.1. del Título II de la Circular Única de la SIC, y Artículo 83 Constitución Política);** Aduce inicialmente que con las resoluciones demandadas se vulnera lo dispuesto en el numeral vii del artículo 2.1.2.1. del Título II de la Circular Única de la SIC, toda vez que dicho artículo autoriza que, en eventos de descuentos diferentes sobre varios productos, se informe al público los porcentajes mínimos y máximos del descuento sin que sea necesario informar el de cada uno de los productos ofertados, lo cual ocurrió en el presente caso, ya que BIGFOOT COLOMBIA informó que los descuentos eran de hasta el ochenta por ciento de descuento. A su vez, alega la trasgresión al artículo 83 constitucional, pues allí se establece que las autoridades deben ceñirse a los postulados de buena fe, de lo cual, según la Corte Constitucional, se deriva el principio de confianza legítima; el cual consiste en que las autoridades públicas deben preservar “un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares.”

Añade que, además de aplicar la alternativa establecida en la Circular Única de señalar montos máximos o mínimos de descuento, BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. incluyó una referencia de términos y condiciones aplicables que fueron visibles y de obligatoria aceptación por parte de los compradores al procesar sus compras desde la página web de la Compañía, donde no solo señalaba que el porcentaje de descuento aplicaba únicamente para algunas referencias, sino que además se informaba que la disponibilidad de algunos artículos estaba sujeta a inventario. Por otro lado, asevera que únicamente un consumidor presentó su inconformidad por supuesta publicidad engañosa, lo cual evidencia que la publicidad fue clara en su alcance y contenido al haber sido comprendida por la gran mayoría de los consumidores.

**(Artículo 29 constitucional, el parágrafo 1 del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 y del artículo 44 del CPACA);** Por otro lado, señala que las Resoluciones demandadas son violatorias del artículo 29 constitucional, el parágrafo 1 del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 y del artículo 44 del CPACA; aduciendo que no se aplicaron los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad al momento de graduar la sanción impuesta, toda vez que se desconocieron algunos de los criterios de dosimetría y proporcionalidad aplicables en la imposición de sanciones por infracciones al régimen de protección al consumidor establecidos en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, pues asegura que únicamente se tuvieron en cuenta los criterios de “agravación” y se ignoraron criterios “atenuantes”, como el establecido en el numeral 8 del precitado artículo, referente al “grado de prudencia y diligencia con la que se atendieron los deberes y se aplicaron las normas”, ya que a su criterio, BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. realizó la publicidad conforme a los lineamientos de la Circular Única de la SIC, incluyó información clara, completa, veraz y detallada de las condiciones para acceder a la promoción; como también de los tiempos de entrega de los productos, atendió las peticiones de los consumidores beneficiados por las promociones, y alude que menos del 2% de dichos PQR's reflejaban

presuntos incumplimientos en los tiempos de entrega y en la calidad del servicio postventa, adicionando que en dichos casos se devolvió el dinero a los consumidores. A su vez, afirma que la SIC nunca informó a BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. cual era la información que consideraba faltante, ni requirió que se complementara, por lo que arguye que se limitó la posibilidad de que BIGFOOT siguiera cooperando con la Superintendencia.

A su vez, señala la trasgresión al principio de proporcionalidad de que habla el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, ya que en las Resoluciones demandadas se le impuso a la Compañía una sanción equivalente al 50% del monto legal máximo, a pesar de que la parte actora considera que en el caso concreto se demuestra una mínima infracción y afectación a los consumidores y, por tanto, las circunstancias exigen una sanción menos gravosa; pues señala que Superintendencia solo encontró inconsistencias en una de las seis piezas publicitarias analizadas, en el expediente administrativo únicamente reposa una queja respecto al descuento anunciado (esto es, el 1,82% de los casos), en lo referente a tiempos de entrega y calidad del servicio posventa, se tiene que entre julio y septiembre de 2019 se presentaron 24.212 PQR's de las cuales únicamente 450 correspondían al supuesto incumplimiento, y por tanto, considera que la sanción es desproporcionada a los hechos.

- **Falsa motivación;** Aduce una falta motivación por haberse omitido que la publicidad promocional de BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. se refería a 414 productos de 6 referencias distintas y no sólo a la referencia que aparece en la pieza publicitaria “*Lifestyle Negro New Balance*”, a pesar de reconocer en la misma imputación que la campaña publicitaria refiere una promoción de la marca “*New Balance*” de manera general y no únicamente de la referencia mencionada, lo cual faculta a informar los descuentos con su porcentaje mínimo y máximo según la regulación de la propia Superintendencia. Afirma que dicha confusión fue lo que condujo a la SIC a concluir equivocadamente que BIGFOOT COLOMBIA no había proporcionado información clara y veraz a los consumidores, pues se encuentra probado que, en los productos y referencias señalados, sí se aplicó el límite máximo de descuento ofrecido, es decir, el ochenta por ciento (80%). A su vez indica que, en la pieza publicitaria mencionada, donde aparece la referencia “*Lifestyle Negro New Balance*”, se encuentra la referencia directa a los términos y condiciones, donde se aclara que las imágenes son ilustrativas y podrían corresponder o no con los productos señalados.

Al respecto la **Superintendencia de Industria y Comercio**, se opone a todas y cada una de las pretensiones, tanto principales como subsidiarias, dado que carecen de sustento fáctico, jurídico y probatorio, y con relación al concepto de violación señala:

- **Infracción de las normas en las que debería fundarse (Numeral vii del artículo 2.1.2.1. del Título II de la Circular Única de la SIC, y Artículo 83 Constitución Política);** expone que, se equivoca el Demandante al alegar un desconocimiento del numeral vii del artículo 2.1.2.1. del Título II de la Circular Única de la SIC, ya que, si bien anunció un descuento de hasta el 80% de descuento en sus productos, se pudo corroborar en la investigación que la oferta ofrecida no correspondió a la realidad. Por su parte,

manifiesta que la Circular Única de la SIC está amparada por la presunción de legalidad, lo cual fue corroborado mediante sentencia del 26 de septiembre del 2013 por el H. Consejo de Estado, por lo cual su aplicación por parte de los vigilados es de obligatorio cumplimiento y no facultativo, y en consecuencia, resulta errado entender las Circulares expedidas por la administración como actos administrativos en sentido amplio.

Por otro lado, arguye que el mismo numeral vii del artículo 2.1.2.1. del Título II de la Circular Única de la SIC establece que, si el incentivo es un descuento ofrecido de forma general al público, deben señalarse ambos límites del descuento; es decir, los montos mínimos y máximos, y no solo el máximo, tal y como lo interpretó la parte accionante al indicar los descuentos de hasta el ochenta por ciento (80%). Señala que, para la imputación fáctica, se tomó el hecho de no haber aplicado el máximo descuento, esto es el 80%, sino un total de hasta el 57%, lo cual condujo a la Superintendencia a concluir que sí se incurrió en una vulneración a las normas del consumidor. Así mismo, la imputación fáctica se basó en el agotamiento de incentivos, ya que la pieza publicitaria en mención contaba con una vigencia del 27 de junio hasta el 11 de octubre de 2018, para el 3 de agosto de ese mismo año ya se había agotado, y sin embargo la compañía lo continuó exhibiendo.

A su vez, señala que la pieza publicitaria contraviene lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 1480 de 2011, el cual establece que cuando las promociones y ofertas estén sujetas a términos y condiciones, se debe informar al consumidor todas las condiciones de tiempo, modo y lugar; lo cual a juicio de la Superintendencia no ocurrió, ya que la accionante se limitó a mencionar que aplican “T y C” sin precisar las circunstancias de tiempo, modo, lugar o cualquier otro requisito que permitiera al consumidor tomar una decisión de compra informada.

Respecto de la afirmación de la parte actora, donde señala que la información era clara por cuanto únicamente un consumidor no la habría comprendido; señala la Superintendencia que independientemente de la cantidad de consumidores afectados, la norma impuso una obligación y en este caso fue incumplida.

**(Artículo 29 constitucional, el parágrafo 1 del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 y del artículo 44 del CPACA);** Frente a lo manifestado por la parte demandante respecto de lo establecido en el numeral 8 del parágrafo 1 del artículo 61 de la Ley 1480, referente al grado de prudencia y diligencia con que se atendieron los deberes y se aplicaron las normas pertinentes; aclara que la sanción por falta de calidad en el servicio posventa y tiempos de entrega, corresponden únicamente a la imputación fáctica No. 2 de la decisión; y señala que es claro el incumplimiento sobre promociones y ofertas, reiterando que debía informarse la disponibilidad de los productos y relacionarse los montos o porcentajes de descuento mínimos y máximos, y no únicamente los máximos como ocurrió en el presente caso. De la misma manera, asegura que con las pruebas obrantes dentro de la actuación administrativa se pudo establecer el incumplimiento en los tiempos de entrega en al menos 450 casos, lo cual defraudó las legítimas expectativas de los consumidores. Aduce que la Superintendencia sí tuvo en cuenta los ocho criterios de que habla el parágrafo 1 del artículo 61 de la Ley 1480 de

2011, y en base a ello, logró establecer que los incumplimientos en los que incurrió BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. fueron continuos y permanentes, lo cual fue considerado como un agravante.

Frente al principio de proporcionalidad, indica que en el proceso administrativo sancionatorio no se tienen en cuenta criterios cuantitativos para establecer si hay infracción, toda vez que la responsabilidad de la demandante se deriva del incumplimiento de normas expresas, establecidas tanto en la Ley 1480 de 2011 como en la Circular Única de la SIC, y señala que los actos administrativos mediante los cuales se inició la actuación administrativa, se decidió y se resolvió el recurso de reposición; cumplen con los requisitos exigidos para este tipo de actuaciones, toda vez que desde el inicio se informaron las conductas que daban lugar a la formulación de cargos, la sanción a imponer y la relación entre las mismas, por lo cual considera están acordes con los principios del derecho administrativo sancionatorio.

- **Falsa motivación;** Frente al cargo por falta de motivación, el cual refiere a la vulneración del numeral vii del artículo 2.1.2.1. del Título II de la Circular Única por supuestamente omitir que la publicidad hacía referencia a varios productos de distintas referencias, la Superintendencia reitera lo argumentado en el cargo anterior, manifestando que no se trata de una potestad de la sociedad sancionada escoger un límite de descuento para informarlo, ya que la norma exige que se informen los montos o porcentajes mínimos y máximos del descuento. A su vez, señala que la falsa motivación no está llamada a prosperar, toda vez que para que se configure, debe probarse alguna de estas dos circunstancias: que los hechos que la administración tuvo en cuenta como motivos determinantes en su decisión no estuvieran debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente. Por ello, señala las diversas pruebas que se tuvieron en cuenta dentro de la actuación, y que llevaron a la Superintendencia a concluir el incumplimiento de las ya mencionadas exigencias que se encuentran expresamente establecidas en la ley.

## 2.2.3 PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

En conclusión, advierte el Despacho que el **Problema Jurídico Principal**, consiste en determinar si la Resolución No. 43090 del 13 de julio de 2021 mediante la cual se impuso la sanción, y las Resoluciones Nos. 6520 del 17 de febrero de 2022 y 45833 del 18 de julio de 2022, mediante las cuales se resolvieron los recursos de reposición y en subsidio de apelación, expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio fueron proferidas con ausencia de legalidad, tipicidad y proporcionalidad en la conducta imputada en la medida en los actos administrativos fueron expedidos con aplicación indebida de las normas en las que debería fundarse, con violación a la buena fe, confianza legítima y debido proceso, o si por el contrario tiene la razón la demandada, por cuanto no hay lugar a declarar la ilegalidad los actos administrativos puesto que fueron expedidos teniendo en cuenta la normativa vigente, con fundamento en los hechos y las pruebas obrantes en el expediente.

Así las cosas, **los problemas jurídicos asociados** sugieren, establecer a la luz de la normatividad vigente: i) Determinar si hubo falsa motivación por indebida valoración de las pruebas practicadas durante el procedimiento administrativo; ii) Si se vulneró el debido proceso administrativo, de conformidad con las normas especiales establecidas para ello; iii) Si con las Resoluciones demandadas se trasgredieron los principios de buena fe y confianza legítima, legalidad, tipicidad y proporcionalidad.

## 2.3 DECRETO DE PRUEBAS

Teniendo en cuenta el problema jurídico principal planteado, la fijación del litigio, y el análisis de las pruebas aportadas y pedidas por las partes, así como las que el Despacho considera pertinentes, al efectuar el análisis de pertinencia, conducción, necesidad, legalidad de los medios de pruebas, conforme lo dispone el artículo 283 de la ley 1437 de 2011, se procede a decretar las siguientes pruebas solicitadas por las partes:

### 2.3.1 Documentales aportadas:

**Parte Demandante:** En su oportunidad se le otorgará el valor probatorio que corresponda de conformidad con la sana crítica a las documentales aportadas al expediente electrónico con la demanda, consistentes en:

1. Copia Auténtica de las Resoluciones Demandadas
2. Constancia de firmeza Resoluciones Demandadas.
3. Copia del escrito de Descargos presentado por BIG FOOT COLOMBIA S.A.S. ante la Superintendencia de Industria y Comercio, y sus anexos así:
  - a. Prueba n.º 3.1. - Certificado de Existencia y Representación Legal.
  - b. Prueba n.º 3.2. - Certificado del 11 de octubre de 2019 con asunto "Caso 18-206290.
  - c. Prueba n.º 3.3. - Histórico de precios de las referencias ofrecidas en la promoción.
  - d. Prueba n.º 3.4. - Documento con los ejemplos de casos sobre devoluciones y pedidos faltantes.
4. Correo a través del cual se radicó el escrito de Descargos presentado por BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. ante la Superintendencia de Industria y Comercio, y sus anexos (original y en formato pdf.)
5. Copia del escrito mediante el cual se dio cumplimiento a lo ordenado en la Resolución n.º 68480 de 202 y sus anexos, así:
  - a. Prueba n.º 5.1.: Certificado de Existencia y Representación Legal BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. expedido en 2020. 38
  - b. Prueba n.º 5.2.: Estado de Resultados correspondientes a los años 2018, 2019 y 2020, firmados por el Revisor Fiscal de BIGFOOT COLOMBIA S.A.S.
  - c. Prueba n.º 5.3.: Estados Financieros de BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. de 2020.
  - d. Prueba n.º 5.4.: Estado de Resultados a junio de 2020 de BIGFOOT COLOMBIA S.A.S.
  - e. Prueba n.º 5.5.: Estado de Resultados a 2019 de BIGFOOT COLOMBIA S.A.S.
  - f. Prueba n.º 5.6.: Estado de Resultados a 2018 de BIGFOOT COLOMBIA S.A.S.
  - g. Prueba n.º 5.7.: Archivo Excel sobre informe de venta productos New Balance.

h. Prueba n.º 5.8.: Archivo Excel sobre PQR's de entregas para el periodo 2019.

6. Correo a través del cual se radicó el escrito mediante el cual se dio cumplimiento a lo ordenado en la Resolución n.º 68480 de 2020 y sus anexos (original y en formato pdf).
7. Prueba n.º 7: Recurso de reposición y, en subsidio, apelación contra la Resolución n.º 43090 del 13 de julio de 2021.
8. Correo electrónico a través del cual se radicó el recurso de reposición y, en subsidio, apelación contra la Resolución 43090 del 13 de julio de 2021 (original y en formato pdf).
9. SIC Facilita “SICFACILITA”
10. Copia de la Resolución SIC n.º 55610 de 2022, contentiva del acuerdo de pago perfeccionado entre BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. y la Superintendencia de Industria y Comercio para realizar el pago de la sanción interpuesta por la autoridad mediante la Resolución SIC n.º 43090 de 2021 y confirmada por la Resolución SIC No. 45833 de 2022.
11. Comprobante de pago realizado por BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. a la Superintendencia de Industria y Comercio correspondiente al 30 % del valor de la Sanción interpuesta por la autoridad.
12. Recibo de Caja emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio confirmando el recibo del pago correspondiente al 30 % del valor de la sanción interpuesta a BIGFOOT COLOMBIA S.A.S.
13. Comprobante del pago realizado por BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. a la Superintendencia de Industria y Comercio equivalente a una cuota de la sanción.
14. Recibo de Caja emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio confirmando el recibo del pago correspondiente a una cuota de la sanción.
15. Comprobante del pago parcial de la primera cuota de la sanción por BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. a la Superintendencia de Industria y Comercio.
16. Recibo de Caja emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio confirmando el recibo del pago parcial de la primera cuota de la sanción por BIGFOOT COLOMBIA S.A.S.
17. Comprobante del saldo del pago de la primera cuota de la sanción por BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. a la Superintendencia de Industria y Comercio.
18. Recibo de Caja emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio confirmando el recibo del pago correspondiente al saldo de la primera cuota de la sanción interpuesta a BIGFOOT COLOMBIA S.A.S.
19. Comprobante del pago de la segunda cuota de la sanción por BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. a la Superintendencia de Industria y Comercio.
20. Recibo de Caja emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio confirmando el recibo del pago de la segunda cuota de la sanción por BIGFOOT COLOMBIA S.A.S.
21. Comprobante del pago de la tercera cuota de la sanción por BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. a la Superintendencia de Industria y Comercio.
22. Recibo de Caja n.º 22-01004487 del 11 de noviembre de 2022.
23. Comprobante del pago de la cuarta cuota de la sanción por BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. a la Superintendencia de Industria y Comercio.
24. Recibo de Caja n.º 22-0126644 del 9 de diciembre de 2022.
25. Respuesta a requerimiento de información de BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. bajo Radicado SIC No. 19-048974, acumulado al Radicado SIC No. 18-206290, mediante la Resolución No. 53031 de 2020.

26. Respuesta a requerimiento de información de BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. bajo Radicado SIC No. 19-165106, acumulado al Radicado SIC No. 18-206290, mediante la Resolución No. 53031 de 2020.
27. Respuesta a requerimiento de información de BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. bajo Radicado SIC No. 18-206290-5.
28. Respuesta a requerimiento de información de BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. bajo Radicado SIC No. 18-206290-8.
29. Solicitud de conciliación integrada y subsanada.
30. Constancia de no acuerdo proferida por la Procuraduría General de la Nación.
31. Comprobante de pago quinta cuota de la sanción por BIGFOOT COLOMBIA S.A.S. a la Superintendencia de Industria y Comercio.
32. Recibo de Caja emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio confirmando el recibo del pago de la quinta cuota de la sanción por BIGFOOT COLOMBIA S.A.S.

**Parte demandada:**

1. Copia del expediente del proceso administrativo sancionatorio No. 18-206290.

**2.3.2. Documentales a obtener mediante oficio:**

**Parte demandante:** Solicita, al señor magistrado para que en los términos del parágrafo 1 del artículo 175 del CPACA, se ordene a la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO allegar la copia auténtica de los siguientes expedientes: (i) trámite administrativo sancionatorio No. 18-206290 en contra de BIGFOOT COLOMBIA S.A.S., (ii) trámite administrativo sancionatorio n.º 19-048974, el cual fue acumulado al radicado n.º 18-206290, (iii) trámite administrativo sancionatorio n.º 19-165106, el cual fue acumulado al radicado n.º 18-206290.

Al respecto toda vez que ya reposan los antecedentes administrativos no hay lugar a volver a decretarlos.

**2.3.2. TESTIMONIALES**

**Parte demandante:** Solicita se decrete la recepción del testimonio de NATALIA FALLA PASTRANA, directora comercial de BIGFOOT COLOMBIA S.A.S., y de FERNANDO JAVIER SALAMANCA MARTÍNEZ, Jefe de Servicio al Cliente de BIGFOOT COLOMBIA S.A.S.

Dichas testimoniales se niega por cuanto los hechos ya fueron plasmados en el escrito de demanda adicionalmente se cuenta con la suficiencia probatoria, como lo son los antecedentes administrativos y las documentales aportadas, para determinar si los actos acusados fueron expedidos con falta de motivación y violación al debido proceso, adicionalmente los mismos ya fueron escuchados en el proceso administrativo, por lo tanto, dichas testimoniales resultan innecesarias.

**2.3.3. Pruebas Oficiales:** el Despacho no considera necesario hacer uso de la facultad oficiosa prevista en el artículo 213 de la Ley 1437 de 2011- CPACA.

Así pues, queda fijado el litigio y efectuado el decreto de pruebas documentales allegadas por las partes para que se pronuncie la Sala en sentencia anticipada conforme a la causal invocada.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** - **CONSIDERAR** reunidos los presupuestos para dictar sentencia anticipada, conforme lo dispuesto en el artículo 182A (Literal c) de la Ley 1437 de 2011.

**SEGUNDO.** - **FIJAR EL LITIGIO** y **DECRETAR PRUEBAS** conforme la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.** - Una vez ejecutoriada la presente decisión, **CÓRRASE** traslado para alegar de conclusión a los sujetos procesales conforme al inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, término dentro del cual el agente del Ministerio Público podrá rendir igualmente su concepto.

**CUARTO.** Surtido lo anterior, devolver el expediente al Despacho para proyectar el fallo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**Magistrado**

**(Firmado electrónicamente)**

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente 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.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá, D.C., once (11) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 25000234100020230001000  
**Demandantes:** ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS  
DEL SISTEMA GENERAL DE  
SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -  
ADRES  
**Demandado:** EMPRESA MUTUAL PARA EL  
DESARROLLO INTEGRAL DE SALUD  
E.S.S. EMDISALUD E.S.S. EN  
LIQUIDACIÓN FORZOSA Y OTRO  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** RESUELVE RECURSO - REPONE -  
INADMITE DEMANDA

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, se procede a resolver el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto que ordenó remitir el proceso por competencia al Tribunal Administrativo de Córdoba<sup>2</sup>.

**I. ANTECEDENTES**

1.1 Mediante auto del 5 de junio de 2023, se declaró la falta de competencia por el factor territorial y ordenó remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Córdoba<sup>3</sup>.

1.2 Contra la citada providencia, la apoderada de la entidad demandante, interpuso recurso de reposición, señalando que la Empresa Mutual para el Desarrollo Integral de la Salud E.S.S. Emdisalud E.S.S.

<sup>1</sup> Archivo 09. INFORME del expediente digital

<sup>2</sup> Archivo 07. RECURSO DE REPOSICIÓN del expediente digital

<sup>3</sup> Archivo 06Remite por competencia factor territorial del expediente digital

en cabeza de su Agente Liquidador, mediante Resolución No. 011 del 11 de diciembre de 2022 terminó el proceso liquidatorio y declaró la extinción de su personería jurídica.

1.3 Sostuvo que, en virtud de lo anterior, se hace necesario la conformación del extremo pasivo con la Superintendencia Nacional de Salud como ente de inspección, vigilancia y control; y, el mandatario Néstor Julián Soler Velandia, para el efecto, indicó las razones por las cuales se debe ordenar su vinculación y conservar la competencia del asunto.

## II. CONSIDERACIONES

2.1 El artículo 318 del Código General del Proceso, aplicable al caso concreto por remisión del artículo 242 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021, establece:

**"ARTÍCULO 318. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDADES.** Salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del magistrado sustanciador no susceptibles de súplica y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se reformen o revoquen.

*El recurso de reposición no procede contra los autos que resuelvan un recurso de apelación, una súplica o una queja.*

***El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.***

*El auto que decide la reposición no es susceptible de ningún recurso, salvo que contenga puntos no decididos en el anterior, caso en el cual podrán interponerse los recursos pertinentes respecto de los puntos nuevos.*

*Los autos que dicten las salas de decisión no tienen reposición; podrá pedirse su aclaración o complementación, dentro del término de su ejecutoria.*

**PARÁGRAFO.** *Cuando el recurrente impugne una providencia judicial mediante un recurso improcedente, el juez deberá tramitar la impugnación por las reglas del recurso que resultare procedente, siempre que haya sido interpuesto oportunamente.” (Resaltado fuera de texto)*

Bajo el anterior marco normativo se tiene que el recurso de reposición si es proferido fuera de audiencia deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

2.2 En el presente asunto, se evidencia que la parte demandante interpuso el recurso en tiempo, por lo tanto, se estudiará de fondo.

2.3 En ese orden, se tiene que el numeral 2 del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, respecto a la competencia por razón del territorio, establece:

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

1. *En los de nulidad, por el lugar donde se expidió el acto.*
2. ***En los de nulidad y restablecimiento se determinará por el lugar donde se expidió el acto, o por el del domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga oficina en dicho lugar.*** (Destacado por el Despacho)

2.4. Ahora, el auto recurrido dispuso remitir por competencia territorial el expediente al Tribunal Administrativo de Córdoba, en atención a que los actos administrativos fueron expedidos en Montería – Córdoba, el lugar del domicilio de la demandada está ubicado en la misma ciudad y pese a que la demandante reside en Bogotá, en esta ciudad los demandados no tienen sede.

2.5. Aduce la apoderada que, la Empresa Mutual para el Desarrollo Integral de la Salud E.S.S. Emdisalud E.S.S. se extinguió, dada la terminación del proceso liquidatorio mediante Resolución No. 011 del 11 de diciembre de 2022, por lo que se hace necesario integrar al contradictorio del extremo pasivo con la Superintendencia Nacional de Salud y al Mandatario Néstor Julián Soler Velandia.

2.6. En ese sentido, se evidencia que la parte demandante no presentó inconformidad respecto a la orden de remisión del expediente por competencia por el factor territorial, sino que, advirtiendo la inexistencia de la personería jurídica de la sociedad demandada, solicita que se integre el contradictorio vinculando a la Superintendencia Nacional de Salud y al Mandatario de Emdisalud E.S.S. – Liquidada, Néstor Julián Soler Velandía y se mantenga la competencia.

2.7. Revisadas las documentales aportadas con el recurso, se advierte que hay lugar a revocar el auto atacado, no porque en éste se hubiese cometido una inconsistencia, sino en virtud de la extinción de la sociedad demandada y la vinculación como parte demandada de la superintendencia y mandatario en mención, de los que se advierte la primera tiene su domicilio en Bogotá.

2.8. En tales condiciones, se considera que hay lugar a revocar la decisión de falta de competencia y remisión del expediente al Tribunal Administrativo de Córdoba; y, por tanto, se proveerá sobre la inadmisión de la demanda y se ordena a la parte demandante corregirla en el siguiente sentido:

**1) Allegar** las constancias de notificación, comunicación, publicación y/o ejecución de los actos acusados, conforme con lo establecido en el numeral 1º del artículo 166 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no obran en el expediente.

**2) Determinar e identificar** claramente las pretensiones de la demanda en el **poder**.

**3) Allegar** las constancias de envío del traslado de la demanda y sus anexos, a la parte demandada, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al agente del Ministerio Público, conforme con lo establecido en el numeral 8º del artículo 162 del C.P.A.C.A., adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021,

toda vez que de las documentales aportadas no se advierte dicha remisión.

De otro lado, se observa que en la demanda se adjuntó el vínculo <https://1drv.ms/u/s!AnMdxsG6tfOEh07EDpJDmBnx5U2I?e=wRsSo9>, visible en la página 74 del archivo "01. DEMANDA19122022\_095304" del expediente digital. No obstante, por Secretaría no se efectuó su descargue tanto en el aplicativo OneDrive como en SAMAI.

Ahora, revisados los documentos anexos al link referido se evidencia, que posterior a la fecha de radicación de la demanda (19 de diciembre de 2022), se integraron dos documentos (12 de junio de 2023), tal como se observa en la siguiente imagen:

A screenshot of a OneDrive interface showing a list of files. The files are: 'Proceso régimen contributivo' (14/12/2022, 2.98 MB, Compartido), 'Procesos de recobros NO PBS' (14/12/2022, 507 KB, Compartido), 'Reintegro de recursos del aseguramiento' (14/12/2022, 36.4 MB, Compartido), 'Saldos a favor de la ADRES en el proceso L...' (14/12/2022, 11.3 MB, Compartido), 'CIRCULAR SUPERSALUD2022151000000000...' (12/6/2023, 101 KB, Compartido), 'RESOLUCIÓN RCG1607-20220710.pdf' (14/12/2022, 1.84 MB, Compartido), 'Resolucion\_RRR0897-20220919.pdf' (14/12/2022, 777 KB, Compartido), 'RESOLUCIÓN-011 TERMINACION EMDISAL...' (12/6/2023, 472 KB, Compartido), 'RESOLUCION-No.-07 de 2022 -DECLARACI...' (14/12/2022, 538 KB, Compartido), and 'SUSTENTO RECURSO DE REPOSICIÓN. RES...' (19/12/2022, 2.50 MB, Compartido).

De acuerdo con lo anterior, se ordenará que, por la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, se realice la descarga de las pruebas documentales aportadas con la demanda, excluyendo aquellas que fuesen radicadas con posterioridad al 19 de diciembre de 2022, como quiera que no fueron allegadas oportunamente. Para el efecto, deberá integrar las referidas documentales en un archivo con la respectiva enunciación y numeración de las mismas, en el expediente digital (repositorio onedrive – aplicativo SAMAI).

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

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

**PRIMERO.: REPÓNESE** la providencia del 5 de junio de 2023, por la cual se declaró la falta de competencia por el factor territorial, conforme lo expuesto en este auto.

**SEGUNDO.: Por Secretaría, advírtesele** a la parte demandante que **deberá** corregir los defectos anotados en el **término de diez (10) días** contados a partir de la fecha de notificación de este auto, **so pena del rechazo** de la demanda en aplicación de lo dispuesto en el artículo 170 del C.P.A.C.A.

**TERCERO.: Requiérese** a la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, para que realice la descarga de las pruebas documentales aportadas con la demanda, obrantes en el vínculo <https://1drv.ms/u/s!AnMdxsG6tfOEh07EDpJDmBnx5U2I?e=wRsSo9>, excluyendo aquellas que fueron radicadas con posterioridad al 19 de diciembre de 2022. Para el efecto, deberá integrar las referidas documentales en un archivo con la respectiva enunciación y numeración de las mismas, en el expediente digital (repositorio onedrive – aplicativo SAMAI).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado sustanciador 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.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá, DC, once (11) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2022-01510-00  
**Demandante:** CARLOS DANIEL FAJARDO OZUNZA  
**Demandado:** MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** Prescinde audiencia inicial - Anuncia que se proferirá sentencia anticipada - Corre traslado para alegar.

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, advierte el Despacho que concurren las condiciones para proferir sentencia anticipada de conformidad con lo preceptuado en el artículo 182A del C.P.A.C.A., 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, introdujo la posibilidad de que en la jurisdicción contenciosa administrativa se pudiera proferir sentencia anticipada bajo unos supuestos específicos, a saber:

---

<sup>1</sup> Archivo 11. INFORME CONTROL TERMINOS del expediente digital

Expediente: 25000-23-41-000-2022-01510-00  
Demandante: Carlos Daniel Fajardo Ozuna  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**"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 intervenientes. 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

Expediente: 25000-23-41-000-2022-01510-00  
Demandante: Carlos Daniel Fajardo Ozuna  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

*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.*

*Surrido 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 en el numeral 1º del artículo en cita, se podrá dictar sentencia anticipada antes de la audiencia inicial, cuando se trate de puro derecho, no haya lugar a practicar pruebas o, cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y su contestación, y sobre estas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento.

Ahora bien, el presente asunto fue admitido por auto del 21 de marzo de 2023<sup>2</sup>, notificado personalmente a la autoridad accionada el 11 de abril de 2023<sup>3</sup>. Por su parte, la autoridad demandada presentó escrito de contestación y allegó el expediente administrativo el 9 de mayo siguiente<sup>4</sup>.

En atención a lo anterior, el Despacho observa que se colman los presupuestos para darle aplicación a lo dispuesto por el numeral 1º del artículo 182A del C.P.A.C.A., como quiera que el presente asunto es de puro derecho, y no existe necesidad de practicar pruebas. En consecuencia, se procederá a fijar el litigio, pronunciarse sobre las pruebas documentales aportadas, cerrar el debate probatorio y anunciar que se proferirá sentencia anticipada.

<sup>2</sup> Archivo 06. Admite[24240] del expediente digital

<sup>3</sup> Archivo 08. Notificación de auto admisorio del expediente digital

<sup>4</sup> Archivo 09. CONTESTACIÓN MINEDUCACIÓN del expediente digital

## **2. Fijación del litigio.**

Conforme lo anterior, corresponde al Despacho realizar la **fijación del litigio u objeto de la controversia**, en los siguientes términos, de la lectura de la demanda y de la contestación se advierte que el problema jurídico dentro del presente medio de control se contrae a determinar: Si con los actos administrativos demandados contenidos en las Resoluciones: **00087 del 3 de enero de 2020, 022964 del 29 de noviembre de 2021 y 008873 del 20 de mayo de 2022**, por las cuales el Ministerio de Educación Nacional le negó al demandante la convalidación de título, al considerar que se vulneró lo contemplado en los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 26, 29, 54, 67, 68, 69, 70, 71, 152 y 209 de la Constitución Política de Colombia; artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos; artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de El Salvador” (Ley 319 de 2019), artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley 74 de 1968); Ley 30 de 1992; Decreto 2566 de 2003; artículo 6 del Decreto 1001 de 2006; Ley 1437 de 2011; artículo 62 de la Ley 1753 de 2015; Resolución No. 6950 del 15 de mayo de 2015; Resolución No. 20797 del 9 de octubre de 2017 y Resolución No. 10687 del 9 de octubre de 2019. En atención a que fueron proferidos presuntamente con i) infracción de las normas en que debía fundarse; ii) falta de competencia; iii) desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa; iv) falsa motivación; y, v) desviación de poder.

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

### **3.1 Documentales**

El Despacho tendrá como pruebas las siguientes: i) las documentales aportadas por la parte demandante visibles en las páginas 23 a 190 del

Expediente: 25000-23-41-000-2022-01510-00  
Demandante: Carlos Daniel Fajardo Ozuna  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

archivo "01DEMANDA30112022\_164911" del expediente digital; y, ii) las documentales allegadas al proceso, esto es, el expediente administrativo, que obra en el vínculo [https://drive.google.com/file/d/1ADE28SoWoh02RRqZ8Lkawe-d69YOG6yX/view?usp=share\\_link](https://drive.google.com/file/d/1ADE28SoWoh02RRqZ8Lkawe-d69YOG6yX/view?usp=share_link) visible en la página 3 del archivo "09. CONTESTACIÓN MINEDUCACIÓN" del expediente digital.

Con todo, respecto del expediente administrativo obrante en el escrito de contestación de la demanda ubicado en el vínculo mencionado, se ordenará que, por Secretaría, se efectúe la descarga correspondiente, por lo que se deberá integrar las documentales allí contenidas en un archivo debidamente enunciado y numerado en el repositorio de onedrive y el aplicativo SAMAII.

### 3.2 Oficios

La parte demandante, solicitó se decretén los siguientes oficios:

"1. Que la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y a la Dirección de Calidad en la Educación Superior expida una relación y copia de los Actos Administrativos de las convalidaciones favorables efectuadas en el Ministerio de Educación Nacional en las vigencias fiscales 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020, de Títulos de **MAESTRIA EN DIRECCIÓN ESTRATEGICA, ESPECIALIDAD GERENCIA, MODULO OPTATIVO RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y MEDIACION** expedido por la **UNIVERSIDAD INTERNACIONAL IBEROAMERICANA DE PUERTO RICO "UNINI"**. El objeto de esta prueba es demostrar la vulneración al derecho a la igualdad.

2. Que la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y a la Dirección de Calidad en la Educación Superior, haga llegar copia de las Resoluciones No. **17967** del 29 de octubre de 2015, **12214** del 17 de junio de 2016, **02932** del 28 de febrero de 2017, **5826** del 30 de marzo de 2017, **9785** del 12 de septiembre de 2019, y **011171** del 24 de octubre de 2019. El objeto de esta prueba es demostrar que la entidad demandada debió aplicar el criterio del precedente administrativo, tal y como se encuentra señalado en los hechos de la demanda.

3. Que la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y a la Dirección de Calidad en la Educación

Expediente: 25000-23-41-000-2022-01510-00  
Demandante: Carlos Daniel Fajardo Ozuna  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Superior, haga llegar copia de los conceptos de convalidación de la CONACES, para que se expidieran las Resoluciones No. **17967** del 29 de octubre de 2015, **12214** del 17 de junio de 2016, **02932** del 28 de febrero de 2017, **5826** del 30 de marzo de 2017, **9785** del 12 de septiembre de 2019, y **011171** del 24 de octubre de 2019, así como las copias de estos actos administrativos. El objeto de esta prueba es demostrar que la entidad demandada debió aplicar el criterio del precedente administrativo, tal y como se encuentra señalado en los hechos de la demanda.

4. Que la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y a la Dirección de Calidad en la Educación Superior, hagan llegar al proceso copia del expediente administrativo de convalidación del título de **MAESTRIA EN DIRECCIÓN ESTRATEGICA, ESPECIALIDAD GERENCIA, MODULO OPTATIVO RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y MEDIACION** expedido por la **UNIVERSIDAD INTERNACIONAL IBEROAMERICANA DE PUERTO RICO "UNINI**, expedido el 20 de octubre de 2017, que fue radicado con el # CNV-2019-0003180 del 7 de mayo de 2019. El objeto de esta prueba es demostrar la vulneración al debido proceso administrativo.

5. Que la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y a la Dirección de Calidad en la Educación Superior, hagan llegar al proceso copia del Acta de Reunión de la **CONACES** de fecha 20 de noviembre de 2019 donde se expide el concepto de convalidación del título de **MAESTRIA EN DIRECCIÓN ESTRATEGICA, ESPECIALIDAD GERENCIA, MODULO OPTATIVO RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y MEDIACION** expedido por la **UNIVERSIDAD INTERNACIONAL IBEROAMERICANA DE PUERTO RICO "UNINI**, expedido el 20 de octubre de 2017, del demandante **CARLOS DANIEL FAJARDO OZUNA** identificado con la cedula de ciudadanía # 92.531.173 Expedida en Sincelejo, debidamente firmado por todos los que integraban la Sala para esa fecha. El objeto de esta prueba es demostrar que no existencia evidencia de una reunión de la **CONACES** fecha 20 de noviembre de 2019, para emitir el concepto de convalidación del Título de Maestría del demandante.

6. Que la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y a la Dirección de Calidad en la Educación Superior, hagan llegar al proceso copia de las Hojas de Vida donde se acrediten los perfiles de las personas que supuestamente integraron la Sala de la **CONACES** de fecha 20 de noviembre de 2019 donde se expide el concepto de convalidación del título de **MAESTRIA EN DIRECCIÓN ESTRATEGICA, ESPECIALIDAD GERENCIA, MODULO OPTATIVO RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y MEDIACION** expedido por la **UNIVERSIDAD INTERNACIONAL IBEROAMERICANA DE PUERTO RICO "UNINI**, expedido el 20 de octubre de 2017, del demandante **CARLOS DANIEL FAJARDO OZUNA** identificado con la cedula de ciudadanía #

Expediente: 25000-23-41-000-2022-01510-00  
 Demandante: Carlos Daniel Fajardo Ozuna  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

92.531.173 Expedida en Sincelejo. El objeto de esta prueba es demostrar la idoneidad de los miembros de la **CONACES**, que emitieron el concepto de fecha 20 de noviembre de 2019, para la convalidación del Título de Maestría del demandante."

Respecto a los requerimientos relacionados en los numerales 1, 2, 3, 5 y 6 el Despacho recuerda que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 173<sup>5</sup> y el numeral 10 del artículo 78<sup>6</sup> del C.G.P., es obligación de los apoderados allegar las pruebas documentales que puedan obtener por sus propios medios o mediante el ejercicio del derecho de petición y, teniendo en cuenta que, no se acreditó que hubiera cumplido con la carga y la entidad le hubiera negado las mismas, el Despacho negará las solicitudes de oficiar para que se remitan los documentos mencionados.

En cuanto al oficio solicitado en el numeral 4º, se observa que se trata del expediente administrativo de convalidación de título objeto de discusión, el cual fue aportado por la autoridad demandada. De manera que, se negará esta prueba por innecesaria.

#### 4. Del traslado para alegar de conclusión

Por encontrar acreditada las causales 1 a 3 del numeral 1º, del artículo 182A del C.P.A.C.A., el Despacho entiende configuradas las condiciones para dictar sentencia anticipada.

---

<sup>5</sup> **Artículo 173. Oportunidades probatorias.** Para que sean apreciadas por el juez las pruebas deberán solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos y oportunidades señalados para ello en este código.

En la providencia que resuelva sobre las solicitudes de pruebas formuladas por las partes, el juez deberá pronunciarse expresamente sobre la admisión de los documentos y demás pruebas que estas hayan aportado. **El juez se abstendrá de ordenar la práctica de las pruebas que, directamente o por medio de derecho de petición, hubiera podido conseguir la parte que las solicite, salvo cuando la petición no hubiese sido atendida, lo que deberá acreditarse sumariamente.**

(...)

<sup>6</sup> **Artículo 78. Deberes de las partes y sus apoderados.** Son deberes de las partes y sus apoderados:

(...)

10. Abstenerse de solicitarle al juez la consecución de documentos que directamente o por medio del ejercicio del derecho de petición hubiere podido conseguir.

(...)

Expediente: 25000-23-41-000-2022-01510-00  
Demandante: Carlos Daniel Fajardo Ozuna  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

En consecuencia, se correrá traslado para alegar de conclusión conforme al inciso final del artículo 181 del mismo compilado normativo.

## 5. Cuestiones varias

Finalmente, se reconocerá personería a los abogados del demandante y del Ministerio de Educación Nacional, conforme a los poderes y anexos visibles en los archivos "12. ESCRITO PODER DTE" y "09. CONTESTACIÓN MINEDUCACIÓN" del expediente digital, respectivamente.

En ese contexto, el Despacho

### **RESUELVE:**

**PRIMERO. Prescíndese** de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A. En consecuencia, **adviértese** que se proferirá sentencia anticipada, conforme lo expuesto en esta providencia.

**SEGUNDO. Fíjase el litigio** conforme quedó establecido en la parte motiva de este auto.

**TERCERO. Ténganse** como pruebas con el valor legal que corresponden las documentales aportadas por la parte demandante visibles en las páginas 57 a 180 del archivo "01demanda" del expediente digital; y, ii) las documentales allegadas al proceso, con la contestación de la demanda por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN y el expediente administrativo IK 2018 2020 2458, visibles en las páginas 26 a 480 del archivo "08. CONTESTACIÓN DIAN" del expediente digital.

Expediente: 25000-23-41-000-2022-01510-00  
Demandante: Carlos Daniel Fajardo Ozuna  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**CUARTO.** Por Secretaría, **efectúese** la descarga de las documentales ubicadas en el expediente administrativo, que obra en el vínculo [https://drive.google.com/file/d/1ADE28SoWoh02RRqZ8Lkawe-d69YOG6yX/view?usp=share\\_link](https://drive.google.com/file/d/1ADE28SoWoh02RRqZ8Lkawe-d69YOG6yX/view?usp=share_link) visible en la página 3 del archivo "09. CONTESTACIÓN MINEDUCACIÓN", para el efecto, se deberán integrar las documentales allí contenidas en un archivo debidamente enunciado y numerado en el repositorio de onedrive y el aplicativo SAMAI.

**QUINTO. Niégase** la solicitud de oficios elevada por la parte demandante, conforme lo expuesto en este auto.

**SEXTO. Declárase** cerrado el debate probatorio.

**SÉPTIMO. 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.

**OCTAVO. Réconocese** personería jurídica para actuar en el proceso de la referencia al profesional del derecho Carlos Alberto Vélez Alegría, identificado con la C.C No. 76.328.346 y T.P No. 151.741 del C. S de la J, como apoderado del Ministerio de Educación Nacional, conforme al poder y anexos visibles en las páginas 40 a 43 del archivo "09. CONTESTACIÓN MINEDUCACIÓN" del expediente digital.

**NOVENO. Réconocese** personería jurídica para actuar en el proceso de la referencia al profesional del derecho Farith Alonso Castellar Aldana, identificada con la C.C No. 73.431.451 y T.P No. 308.770 del C. S de la J, como apoderado del demandante, conforme al poder visible en el archivo "12. ESCRITO PODER DTE" del expediente digital.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Expediente: 25000-23-41-000-2022-01510-00

Demandante: Carlos Daniel Fajardo Ozuna

Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**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



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá, D. C., once (11) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** 25000-23-41-000-2022-01434-00  
**Demandante:** ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A.S.  
**Demandado:** ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** AUTO RESUELVE MEDIDA CAUTELAR - NIEGA

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Solicitud**

La parte demandante, solicitó se decrete medida cautelar en el siguiente sentido:

*"(...) se solicita, decretar medida cautelar consistente en la SUSPENSION PROVISIONAL de las de la Resolución No. 008212 de 01 de julio de 2020 y la Resolución No. 2022590000001823 - 6 de 2022 hasta tanto se profiera sentencia."*

## **1.2. Traslado de la solicitud**

Mediante providencia del 12 de octubre 2023, se corrió traslado de la medida cautelar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>.

## **1.3. Pronunciamiento de la parte demandada**

### **1.3.1 Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES.**

La entidad pidió que se niegue la solicitud de medida cautelar referida por ser improcedente, debido a que no se acreditan los presupuestos establecidos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011.

Sostuvo que el procedimiento de reintegro de recursos de salud apropiados o reconocidos sin justa causa se efectuó conforme lo establecido en el artículo 3º de la Ley 1281 de 2002 y la Resolución 3361 de 2013 y 4895 de 2015. Dicho procedimiento es de reintegro y no tiene naturaleza sancionatoria, pues su finalidad es recuperar los recursos del SGSSS apropiados o reconocidos sin justa causa.

Afirmó que, la Unión Temporal Fosyga 2014 en calidad de administrador fiduciario del Fosyga efectuó las auditorías a los procesos de compensación realizados bajo la vigencia de la resolución 3361 de 2013, en el cual se identificó cada una de las causales objeto de hallazgo y era procedente ordenar el reintegro de los recursos del sistema de salud.

Resaltó que revisado el contenido de los actos administrativos por medio del cual se ordenó a E.P.S. SANITAS S.A.S. EPS el

---

<sup>1</sup> Archivo 15AutoCorreTrasladoMedidaCautelar del expediente digital

procedimiento de reintegro de dichos recursos se encuentra establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, que debe ser entendido en dos etapas: i) El que se desarrolla con los participantes en el flujo de los recursos del sistema y ii) El correspondiente al reintegro de los recursos que no fueron restituidos, proceso que adelanta la Superintendencia Nacional de Salud.

Destacó que, la Superintendencia Nacional de Salud encuentra que la demandante en la etapa correspondiente tuvo la posibilidad de presentar aclaraciones, dar respuesta de fondo y ejercer su derecho de defensa sobre los registros involucrados y puestos en su conocimiento en el desarrollo de la auditoria. Así, la Unión Temporal, mediante comunicación JAHVINT-17132-17 del 17 de agosto de 2017, emitió concepto positivo sobre el informe sobre el proceso de reintegro de recursos del FOSYGA (Hoy ADRES) apropiados o reconocidos sin justa causa detectados en el pago de recobros auditados, en el que se plasmaron las razones que sustentaron los resultados de los hallazgos, y del que se determinó el reintegro de los ítems ordenados al considerar que fueron apropiados o reconocidos sin justa causa.

Concluyó que del procedimiento administrativo adelantado no se advierte que la entidad haya vulnerado el debido proceso y ni infringido las normas en que debía fundarse la actuación, pues la demandante tuvo la oportunidad de controvertir la decisión con las garantías propias del derecho de defensa en las 2 etapas del procedimiento.

### **1.3.2 Superintendencia Nacional de Salud.**

Señaló que, revisada la solicitud elevada por la demandante, esta no fue sustentada en debida forma, no cumple con las cargas legales y jurisprudenciales establecidas para que resulte próspera.

Afirmó que, es obligación motivar en debida forma la solicitud de las medidas cautelares, cuando se alegue como fundamento de esta la violación de las normas en que debía fundarse el acto demandado, es un presupuesto indispensable para el estudio, y así lo ha determinado el Consejo de Estado en diferentes pronunciamientos.

Destacó que, en el presente caso la solicitud no desarrolla de fondo ninguno de los presupuestos establecidos en el artículo 231 del C.P.A.C.A., ni realiza una confrontación juiciosa de las normas supuestamente violadas. Razón por la cual, consideró que, debe ser desestimada, pues no cumple con los requisitos legales y jurisprudenciales para ser analizada.

#### **1.4 Concepto del Ministerio Público.**

El Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación no rindió concepto.

### **II. CONSIDERACIONES**

#### **2.1. Competencia**

El artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, establece que la decisión de adoptar medidas cautelares debe ser emitida por el magistrado ponente, en consonancia con lo consagrado en el artículo 125 de la misma normativa.

#### **2.2. Procedencia de las medidas cautelares**

De conformidad con el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la suspensión provisional de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas, cuando esta surja del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas presuntamente infringidas o las pruebas aportadas.

Adicionalmente, la norma exige que cuando se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, debe haber prueba siquiera sumaria de los mismos.

Quiere decir lo anterior, que al momento de entrar a analizar si procede la medida cautelar de suspensión provisional de los actos demandados, en los términos del artículo 231 mencionado, es menester estudiar los siguientes aspectos:

- i) Que exista violación directa de la norma citada como vulnerada, lo cual se infiere de la confrontación entre el contenido normativo y el de los actos acusados o, en su defecto, de las pruebas aportadas.
- ii) Que cuando se pida restablecimiento del derecho o indemnización de perjuicios, haya prueba sobre su existencia.

A su vez, en cuanto a los criterios de aplicación que se debe seguir para la adopción de una medida cautelar, el Consejo de Estado, Sala Plena<sup>2</sup>, señaló:

*"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 verosimilitud o probabilidad, **la posible existencia de un derecho**. **El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la

---

<sup>2</sup> CP Sandra Lisset Ibarra Vélez. Providencia del 17 de marzo de 2015. Exp. 2014-03799.

*comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho." (Resaltada fuera de texto).*

Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>3</sup>, reiteró el criterio de exigencia del requisito de que la sustentación de las medidas cautelares no se puede suplir con el concepto de la violación contenido en la demanda, así:

"22. *En lo concerniente al debido entendimiento de la norma en cita, en providencia de 26 de junio de 2020<sup>4</sup>, esta Sección aclaró que cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y se acredita prima facie que el acto acusado contraviene el ordenamiento jurídico superior, de manera implícita se satisfacen los requisitos del perjuicio por la mora periculum in mora, y de apariencia de buen derecho fumus boni iuris; pues en un Estado Social de Derecho esos elementos siempre concurren cuando se trata de la efectiva transgresión del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades públicas.*

(...)

29. *Es importante tener en cuenta que la sustentación de las pretensiones propuestas en la demanda no puede ser entendido, a su vez, como desarrollo o soporte de la medida cautelar que se depreca, pues el legislador expresamente exige en ambos escenarios desarrollar la respectiva carga argumentativa para garantizar con ello el derecho a la contradicción y al debido proceso de los sujetos en contienda.*

30. *La Sección Primera del Consejo de Estado, en el auto del 21 de octubre de 2013<sup>5</sup>, abordó las razones que justifican tal exigencia, así:*

"[...] *En efecto, el requisito consistente en la sustentación de la medida cautelar no se encuentra en el artículo 231 del CPACA que trae a colación el recurrente, sino en el artículo 229 ejusdem cuyo contenido y alcance fueron explicados en el auto recurrido. Con todo, esta disposición advierte que las medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión provisional, pueden ser decretadas a solicitud de parte debidamente sustentada, lo que equivale a decir que la solicitud debe ser suficientemente argumentada por quien la solicite.*

*Cosa distinta es que en la demanda se indiquen las normas violadas y el concepto de la violación, ya que esto comporta uno de los requisitos exigidos para este tipo de libelos según lo dispone el artículo 162 numeral 4 del CPACA, requisito que no*

<sup>3</sup> CP Roberto Augusto Serrato. Providencia del 21 de septiembre de 2021. Exp. 11001032400020190031400B

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto de 19 de junio de 2020. Radicación: 11001-03-24-000-2016-00295-00. MP.: Hernando Sánchez Sánchez. Actor; RCN Televisión S.A. y Caracol Televisión S.A.

<sup>5</sup> Expedido en el proceso número 11001-03-24-000-2012-00317-00, Magistrado Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

puede confundirse con el establecido en el comentado artículo 229.

*En el mismo sentido, el alcance de la expresión "procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado" contenida en artículo 231 Ibíd, se encuentra dirigida a explicar que la solicitud de suspensión provisional puede ser presentada en el líbelo introductorio o en un escrito aparte, y no a que la sustentación de la medida cautelar quede suplida con el concepto de violación de las normas indicadas en la demanda, dado que, se reitera, se trata de dos requisitos distintos para fines procesales disimiles: uno, el que se refiere a fundamentar jurídicamente la pretensión de nulidad del acto, el otro, a explicar las razones por las cuales el acto debe ser suspendido provisionalmente.*

*Lo anterior no quiere decir que los argumentos para cada uno de los fines procesales mencionados puedan coincidir, es más, si lo deseado por la actora era que el concepto de violación expuesto en la demanda sirviera de fundamento de la solicitud de suspensión provisional así debió expresarlo, máxime si se tiene en cuenta que en el escrito de la demanda dedicó un capítulo aparte a la suspensión provisional dentro del cual inscribió un subtítulo denominado "FUNDAMENTO DE LA PETICIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL"<sup>6</sup>, que fue al que se atuvo este Despacho para resolver la medida. [...]".*

*31. Por todo lo anterior, la prosperidad de la medida cautelar de suspensión provisional en el nuevo estatuto procesal está sujeta al estudio de legalidad de la carga argumentativa propuesta por el demandante<sup>7</sup>. De manera que, en el caso concreto, la parte actora incumplió los deberes argumentativos exigibles para acreditar: (i) la verosimilitud del derecho invocado o la llamada "apariencia de buen derecho" (fumus boni iuris); (ii) el periculum in mora, y (iii) la proporcionalidad de la petición."*

Así las cosas, se procede a decidir sobre la medida cautelar, consistente en la suspensión provisional, así:

### **2.3. Caso concreto**

La parte demandante pretende que se decrete la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones Nos. 008212 del 1º de julio de 2020 y 202259000001823-6 del 8 de mayo de 2022, por las cuales la Superintendencia Nacional de Salud le ordenó

<sup>6</sup> Folio 94 cuaderno principal.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, Subsección A. Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00101-00 (51754)A Actor: Luis Alfonso Arias García. Demandado: Agencia Nacional De Minería. Referencia: Suspensión Provisional.

reintegrar a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, recursos reconocidos o apropiados sin justa causa.

Señaló que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 229 del C.P.A.C.A., la medida busca proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, así como que la no imposición de la misma acarrearía que la demandada actúe en sede administrativa haciendo nugatoria la sentencia que se profiera.

Concluyó que la medida cautelar no implica para la demandada una carga desproporcionada, pues se trata de una mera expectativa de materialización del reintegro ordenado, imputable a ella, al ejecutar una posible sanción que genera a la demandante un perjuicio irremediable, con un posible embargo, que tiene implicaciones patrimoniales.

Por tanto, se observa que la parte demandante solicitó una medida cautelar frente a los actos administrativos que ordenaron el reintegro de recursos del sector salud apropiados sin justa causa, por lo que, se procederá a establecer si en el presente asunto se cumplen los requisitos para su procedencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, así:

**i) Que sea solicitada por la parte demandante:**

En relación con la medida cautelar, se advierte que esta se encuentra contenida en la demanda, visible en las páginas 217 y 218 del archivo denominado "01DEMANDA18112022\_165040", de acuerdo a los argumentos expuestos en la demanda se fundamenta en el desconocimiento de los artículos 29 de la Constitución Política de Colombia, artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, artículos 4 y siguientes de la Resolución 003361 del 3 de septiembre de 2013,

Ley 1438 de 2011, artículo 73 de la Ley 1753 de 2015 y artículo 66 y siguientes del C.P.A.C.A.<sup>8</sup>.

Así las cosas, se observa que se cumple con tal presupuesto, pues la parte demandante pidió la suspensión provisional de las resoluciones por las cuales se ordenó el reintegro de recursos del sistema de seguridad social en salud e indicó la infracción a las normas en que debía fundarse expuestos en el cuerpo de la demanda.

**ii) La violación debe surgir 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:**

Al respecto, se encuentra que en la solicitud cautelar la parte demandante no efectuó la confrontación de las normas, pero en el acápite del concepto de violación sostuvo que las resoluciones que le ordenan el reintegro de recursos se encuentran viciados de nulidad, como quiera que fueron expedidos con falsa motivación y en contravía de las normas en que debían fundarse, debido a que: i) la Superintendencia desconoció el contenido del artículo 3 del Decreto 1271 de 2002, artículo 15 de la Resolución 3361 de 2013, en cuanto no verificó las justificaciones presentadas por la demandante ante la Unión Temporal Fosyga 2014 en la que se demuestre la apropiación cuestionada si tienen un fundamento legal; ii) la posibilidad que tiene Unión Temporal de iniciar el procedimiento administrativo especial de reintegro de dineros apropiados sin justa causa se encuentra caducada; iii) en virtud de la Ley 1949 de 2019 no hay lugar a imponer la obligación de reconocer y pagar intereses moratorios, solamente habría lugar a ordenar el reintegro actualizado con el IPC. Sin embargo, se reitera que el desarrollo de dichas causales son los argumentos expuestos

---

<sup>8</sup> Concepto de violación: Teoría de los vicios invalidantes, indebida motivación del acto administrativo, falsa motivación, caducidad de la facultad para ordenar la devolución de sumas contenidas en las resoluciones atacadas.

en concepto de violación contenido en la demanda, pues con la solicitud cautelar no se realizó confrontación de norma alguna.

Al respecto, resulta evidente que los argumentos en los cuales se sustenta la medida cautelar no pueden surgir de la remisión a los fundamentos de derecho contenidos en la demanda, pues se trata de actos procesales distintos, lo anterior cobra mayor sustento si se tiene en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 299 de la Ley 1437 de 2011, la solicitud de medidas cautelares debe estar debidamente sustentada, y en consecuencia acudir al concepto de violación para complementar la sustentación de la medida cautelar es improcedente.

En efecto, se observa que en el caso concreto la parte demandante no realizó la debida sustentación de ilegalidad en los términos contemplados en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que esta solo se limitó a indicar el presunto perjuicio que se ocasiona si no se decreta la suspensión de los actos acusados.

Adicionalmente, se precisa que, para determinar si hay lugar a revocar la orden de reintegro de recursos de E.P.S. Sanitas S.A.S. a la ADRES y ordenar la exoneración de la obligación dineraria allí contenida, resulta necesario que se efectúe una valoración probatoria que pueda ser controvertida en el marco del desarrollo del proceso y que pueda ser analizada bajos las garantías procesales de cada etapa y bajo los presupuestos probatorios que se asignan a la sana crítica.

Por tanto, ante la falta de elementos probatorios es necesario decretar y practicar unas pruebas concretas para afirmar o desvirtuar los cargos de nulidad, tal y como la misma parte actora lo demuestra en las solicitudes probatorias contenidas en el escrito de demanda.

En efecto, se observa que, es la sentencia la oportunidad para determinar que efectivamente las autoridades demandadas incurrieron en la transgresión señalada.

Así, se recuerda que según el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 la solicitud de suspensión provisional procede por violación de las disposiciones invocadas cuando esa vulneración surja del acto acusado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y, en este caso, que sumariamente se demuestre el perjuicio; lo cual presupone que los medios probatorios den certeza al juez de la ocurrencia de las irregularidades cuestionadas.

Por lo que, en esta oportunidad no se observa con claridad la configuración evidente y manifiesta de la transgresión de las normas invocadas respecto de los actos acusados, en la medida en que no hay plena convicción de sus elementos, ni la materialización de la conducta que reprocha la demandante.

**iii) Que si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, deben acreditarse, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados:**

De otra parte, se tiene que la parte demandante afirma que, se estaría en el asunto ante un perjuicio irremediable de no decretarse la suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados, como quiera que: i) busca garantizar la efectividad del fallo que se profiera busca proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia; ii) la superintendencia bien podría ejecutar una sanción, haciendo nugatorio el eventual fallo que se profiera, cuyas implicaciones sí tendrían efectos patrimoniales para las partes, sea el caso de un eventual embargo.

Sin embargo, se tiene que dicho perjuicio no constituye un elemento suficiente en esta etapa procesal para acceder a la medida cautelar, dado que se evidencia que los recursos objeto del presunto desmedro corresponden en igual medida al financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Adicionalmente, se observa que con la demanda además de la declaración de nulidad de los actos administrativos, se pretende a título de restablecimiento del derecho *"se exonere a EPS Sanitas de la obligación de realizar cualquier pago por concepto de la orden impuesta en el proceso de reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud apropiados sin justa causa y que dio lugar a la expedición de las resoluciones demandadas. (...) a reintegrar a mi mandante los dineros que llegase a pagar por concepto de la sanción impuesta mediante las resoluciones demandadas, junto con los respectivos intereses moratorios liquidados a la máxima tasa legal o en su defecto se reconozca el capital debidamente actualizado de conformidad con la variación del índice de precios al consumidor. (...)."*

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta evidente para este Despacho que, en el evento en que la parte demandante tuviere que reintegrar los recursos de que tratan los actos administrativos demandados a favor de la ADRES y las pretensiones de la demanda al finalizar el proceso llegasen a prosperar, el dinero reintegrado, sería devuelto a la demandada, por lo que, con la negativa del amparo de la medida cautelar no se le causa un perjuicio a la parte actora.

Finalmente, es importante poner de presente que en cada caso objeto de juzgamiento, debe el juez realizar una ponderación, a través de la cual se pueda definir, de manera racional, razonable, seria y responsable, acerca de la necesidad del decreto de determinada medida cautelar con el fin de garantizar, en sus justas

proporciones, el equilibrio entre el derecho del demandante a alcanzar una tutela judicial efectiva y la menor afectación a los derechos sustanciales y procesales del demandado, cuya aplicación en el presente asunto conduce a la conclusión que, para este momento procesal, no es viable decretar la medida cautelar solicitada.

Finalmente, se reconocerá personería a los abogados de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES y la Superintendencia Nacional de Salud, conforme a los poderes y anexos visibles en los archivos "18. PRONUNCIAMIENTO ADRES A MEDIDA", "26. REMISIÓN PODER ADRES" y "19. PRONUNCIAMIENTO SUPERSALUD A MEDIDA" del expediente digital.

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**1º) NIÉGASE** la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**2º) RECONÓCESE** personería como apoderada de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, a la abogada Lina María Posada López, identificada con la cédula de ciudadanía 1.053.800.929 y tarjeta profesional 226.153 del CSJ, conforme al poder y anexos visibles en las páginas 10 y 11 del archivo "18. PRONUNCIAMIENTO ADRES A MEDIDA" del expediente digital.

**3º) RECONÓCESE** personería como apoderado de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, al abogado Luis Roberto Ladino González,

identificado con la cédula de ciudadanía 74.080.202 y tarjeta profesional 237.001 del CSJ, conforme al poder y anexos visibles en el archivo "26. *REMISIÓN PODER ADRES*" del expediente digital. Por lo tanto, se tiene por terminado el poder otorgado a la abogada Lina María Posada López.

**4º) RECONÓCESE** personería como apoderado de la Superintendencia Nacional de Salud, al abogado Carlos Andrés Maya Lucero, identificado con la cédula de ciudadanía 1.032.413.478 y tarjeta profesional 213.763 del CSJ, conforme al poder y anexos visibles en las páginas 8-23 del archivo "19. PRONUNCIAMIENTO SUPERSALUD A MEDIDA" del expediente digital.

**5º) Por Secretaría, créese** en el repositorio de OneDrive el archivo correspondiente al cuaderno de medidas cautelares, el cual deberá contener todas las actuaciones relativas a dicho trámite, debidamente enumeradas y en orden cronológico, incorporando las documentales desde la solicitud y sus anexos hasta esta providencia y las que se llegaren a emitir con posterioridad.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente que conforma 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



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá, D. C., once (11) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** 25000-23-41-000-2022-01204-00  
**Demandante:** ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A.S.  
**Demandado:** ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** AUTO RESUELVE MEDIDA CAUTELAR - NIEGA

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Solicitud**

La parte demandante, solicitó se decrete medida cautelar en el siguiente sentido:

*"(...) se solicita, decretar medida cautelar consistente en la **SUSPENSION PROVISIONAL** de las Resoluciones **0002857 del 30 de diciembre de 2021** mediante la cual se repuso la **Resolución 000950 del 28 de julio de 2021**, acá atacadas, hasta tanto se profiera sentencia."*

## **1.2. Traslado de la solicitud**

Mediante providencia del 28 de septiembre de 2023, se corrió traslado de la medida cautelar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>.

## **1.3. Pronunciamiento de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES.**

La entidad pidió que se niegue la solicitud de medida cautelar referida por ser improcedente, debido a que no se acreditan los presupuestos establecidos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011.

Sostuvo que el procedimiento de reintegro de recursos de salud apropiados o reconocidos sin justa causa se efectuó conforme lo establecido en el artículo 3º de la Ley 1281 de 2002 y la Resolución 3361 de 2013 y 4895 de 2015, de manera que, la demandada efectuó las auditorías a los procesos de compensación realizados bajo la vigencia de la resolución 1716 de 2019, en el cual se identificó cada una de las causales objeto de hallazgo y era procedente ordenar el reintegro de los recursos del sistema de salud.

Resaltó que revisado el contenido de los actos administrativos por medio del cual se ordenó a E.P.S. SANITAS S.A.S. EPS el procedimiento de reintegro de dichos recursos se encuentra establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, que debe ser entendido en dos etapas: i) El que se desarrolla con los participantes en el flujo de los recursos del sistema y ii) El correspondiente al reintegro de los recursos que no fueron restituidos, proceso que adelanta la ADRES.

---

<sup>1</sup> Archivo 30AutoCorreTrasladoMedidaCautelar del expediente digital

Concluyó que del procedimiento administrativo adelantado no se advierte que la entidad haya vulnerado el debido proceso ni infringido las normas en que debía fundarse la actuación, pues la demandante tuvo la oportunidad de controvertir la decisión con las garantías propias del derecho de defensa en los 2 etapas del procedimiento.

#### **1.4 Concepto del Ministerio Público.**

El Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación no rindió concepto.

### **II. CONSIDERACIONES**

#### **2.1. Competencia**

El artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, establece que la decisión de adoptar medidas cautelares debe ser emitida por el magistrado ponente, en consonancia con lo consagrado en el artículo 125 de la misma normativa.

#### **2.2. Procedencia de las medidas cautelares**

De conformidad con el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la suspensión provisional de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas, cuando esta surja del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas presuntamente infringidas o las pruebas aportadas.

Adicionalmente, la norma exige que cuando se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, debe haber prueba siquiera sumaria de los mismos.

Quiere decir lo anterior, que al momento de entrar a analizar si procede la medida cautelar de suspensión provisional de los actos demandados, en los términos del artículo 231 mencionado, es menester estudiar los siguientes aspectos:

- i) Que exista violación directa de la norma citada como vulnerada, lo cual se infiere de la confrontación entre el contenido normativo y el de los actos acusados o, en su defecto, de las pruebas aportadas.
- ii) Que cuando se pida restablecimiento del derecho o indemnización de perjuicios, haya prueba sobre su existencia.

A su vez, en cuanto a los criterios de aplicación que se debe seguir para la adopción de una medida cautelar, el Consejo de Estado, Sala Plena<sup>2</sup>, señaló:

*“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 juris 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 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**.”* (Resaltada fuera de texto).

Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>3</sup>, reiteró el criterio de exigencia del requisito de que la sustentación de las medidas cautelares no se puede suplir con el concepto de la violación contenido en la demanda, así:

*“22. En lo concerniente al debido entendimiento de la norma en cita, en providencia de 26 de junio de 2020<sup>4</sup>, esta Sección aclaró*

<sup>2</sup> CP Sandra Lisset Ibarra Vélez. Providencia del 17 de marzo de 2015. Exp. 2014-03799.

<sup>3</sup> CP Roberto Augusto Serrato. Providencia del 21 de septiembre de 2021. Exp. 11001032400020190031400B

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto de 19 de junio de 2020. Radicación: 11001-03-24-000-2016-00295-00. MP.: Hernando Sánchez Sánchez. Actor; RCN Televisión S.A. y Caracol Televisión S.A.

que cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y se acredita prima facie que el acto acusado contraviene el ordenamiento jurídico superior, de manera implícita se satisfacen los requisitos del perjuicio por la mora periculum in mora, y de apariencia de buen derecho fumus boni iuris; pues en un Estado Social de Derecho esos elementos siempre concurren cuando se trata de la efectiva transgresión del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades públicas.

(...)

29. Es importante tener en cuenta que la sustentación de las pretensiones propuestas en la demanda no puede ser entendido, a su vez, como desarrollo o soporte de la medida cautelar que se depreca, pues el legislador expresamente exige en ambos escenarios desarrollar la respectiva carga argumentativa para garantizar con ello el derecho a la contradicción y al debido proceso de los sujetos en contienda.

30. La Sección Primera del Consejo de Estado, en el auto del 21 de octubre de 2013<sup>5</sup>, abordó las razones que justifican tal exigencia, así:

"[...] En efecto, el requisito consistente en la sustentación de la medida cautelar no se encuentra en el artículo 231 del CPACA que trae a colación el recurrente, sino en el artículo 229 ejusdem cuyo contenido y alcance fueron explicados en el auto recurrido. Con todo, esta disposición advierte que las medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión provisional, pueden ser decretadas a solicitud de parte debidamente sustentada, lo que equivale a decir que la solicitud debe ser suficientemente argumentada por quien la solicite.

Cosa distinta es que en la demanda se indiquen las normas violadas y el concepto de la violación, ya que esto comporta uno de los requisitos exigidos para este tipo de líbelos según lo dispone el artículo 162 numeral 4 del CPACA, requisito que no puede confundirse con el establecido en el comentado artículo 229.

En el mismo sentido, el alcance de la expresión "procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado" contenida en artículo 231 Ibíd, se encuentra dirigida a explicar que la solicitud de suspensión provisional puede ser presentada en el líbelo introductorio o en un escrito aparte, y no a que la sustentación de la medida cautelar quede suplida con el concepto de violación de las normas indicadas en la demanda, dado que, se reitera, se trata de dos requisitos distintos para fines procesales disimiles: uno, el que se refiere a fundamentar jurídicamente la pretensión de nulidad del acto, el otro, a explicar las razones por las cuales el acto debe ser suspendido provisionalmente.

<sup>5</sup> Expedido en el proceso número 11001-03-24-000-2012-00317-00, Magistrado Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

*Lo anterior no quiere decir que los argumentos para cada uno de los fines procesales mencionados puedan coincidir, es más, si lo deseado por la actora era que el concepto de violación expuesto en la demanda sirviera de fundamento de la solicitud de suspensión provisional así debió expresarlo, máxime si se tiene en cuenta que en el escrito de la demanda dedicó un capítulo aparte a la suspensión provisional dentro del cual inscribió un subtítulo denominado "FUNDAMENTO DE LA PETICIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL"<sup>6</sup>, que fue al que se atuvo este Despacho para resolver la medida. [...]".*

31. Por todo lo anterior, la prosperidad de la medida cautelar de suspensión provisional en el nuevo estatuto procesal está sujeta al estudio de legalidad de la carga argumentativa propuesta por el demandante<sup>7</sup>. De manera que, en el caso concreto, la parte actora incumplió los deberes argumentativos exigibles para acreditar: **(i)** la verosimilitud del derecho invocado o la llamada "apariencia de buen derecho" (*fumus boni iuris*); **(ii)** el *periculum in mora*, y **(iii)** la proporcionalidad de la petición."

Así las cosas, se procede a decidir sobre la medida cautelar, consistente en la suspensión provisional, así:

### **2.3. Caso concreto**

La parte demandante pretende que se decrete la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones Nos. 0002857 del 30 de diciembre de 2021 y 000950 del 28 de julio de 2021, por las cuales la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, le ordenó el reintegro de recursos del sector salud indebidamente apropiados.

Señaló que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 229 del C.P.A.C.A., la medida busca proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, así como que la no imposición de la misma acarrearía que la demandada actúe en sede administrativa haciendo nugatoria la sentencia que se profiera.

<sup>6</sup> Folio 94 cuaderno principal.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, Subsección A. Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00101-00 (51754)A Actor: Luis Alfonso Arias García. Demandado: Agencia Nacional De Minería. Referencia: Suspensión Provisional.

Concluyó que la medida cautelar no implica para la demandada una carga desproporcionada, pues se trata de una mera expectativa de materialización del reintegro ordenado, imputable a ella, al ejecutar una posible sanción que genera a la demandante un perjuicio irremediable, con un posible embargo, que tiene implicaciones patrimoniales.

Por tanto, se observa que la parte demandante solicitó una medida cautelar frente a los actos administrativos que ordenaron el reintegro de recursos del sector salud apropiados sin justa causa, por lo que, se procederá a establecer si en el presente asunto se cumplen los requisitos para su procedencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, así:

**i) Que sea solicitada por la parte demandante:**

En relación con la medida cautelar, se advierte que esta se encuentra contenida en la demanda, visible en las páginas 16 y 17 del archivo denominado "03.DEMANDA", de acuerdo a los argumentos expuestos en la demanda se fundamenta en el desconocimiento de los artículos 29 de la Constitución Política de Colombia, artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, artículos 4 y siguientes de la Resolución 003361 del 3 de septiembre de 2013, Ley 1438 de 2011, artículo 73 de la Ley 1753 de 2015 y artículo 66 y siguientes del C.P.A.C.A.<sup>8</sup>.

Así las cosas, se observa que se cumple con tal presupuesto, pues la parte demandante pidió la suspensión provisional de las resoluciones por las cuales se ordenó el reintegro de recursos del sistema de seguridad social en salud e indicó la infracción a las normas en que debía fundarse expuestos en el cuerpo de la demanda.

---

<sup>8</sup> Concepto de violación: Teoría de los vicios invalidantes, indebida motivación del acto administrativo, falsa motivación, caducidad de la facultad para ordenar la devolución de sumas contenidas en las resoluciones atacadas.

**ii) La violación debe surgir 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:**

Al respecto, se encuentra que en la solicitud cautelar la parte demandante no efectuó la confrontación de las normas, pero en el acápite del concepto de violación sostuvo que las resoluciones que le ordenan el reintegro de recursos se encuentran viciados de nulidad, como quiera que fueron expedidos con falsa motivación y en contravía de las normas en que debían fundarse, debido a que: i) la ADRES solo se limitó a validar una serie de documentos aportados por la Auditoría ARCON BDEX004 sin valorar los mismos, ni las explicaciones rendidas por la demandante; ii) no se hizo ningún pronunciamiento respecto al debate propuesto con relación a la causa de la apropiación de los recursos por parte de la EPS; iii) la demandante atendió el requerimiento efectuado por la ADRES respecto a la aclaración de hallazgos en la auditoria, a partir de la revisión de la información suministrada mediante la realización de los análisis correspondiente, donde se logró acreditar que las causales señaladas dentro del periodo comprendido entre octubre de 2017 y julio de 2019 tenían justa causa, conforme las pruebas allegadas; iv) la autoridad omitió valorar la exigibilidad de las supuesta obligaciones que dieron orden al reintegro y devolución de unas sumas sobre las cuales ya operó el fenómeno de la caducidad, por lo que ya se encontraba en firme su reconocimiento y no era procedente reclamación alguna (art. 73 Ley 1753 de 2015). Sin embargo, se reitera que el desarrollo de dichas causales son los argumentos expuestos en concepto de violación contenido en la demanda, pues con la solicitud cautelar no se realizó confrontación de norma alguna.

Al respecto, resulta evidente que los argumentos en los cuales se sustenta la medida cautelar no pueden surgir de la remisión a los

fundamentos de derecho contenidos en la demanda, pues se trata de actos procesales distintos, lo anterior cobra mayor sustento si se tiene en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 299 de la Ley 1437 de 2011, la solicitud de medidas cautelares debe estar debidamente sustentada, y en consecuencia acudir al concepto de violación para complementar la sustentación de la medida cautelar es improcedente.

En efecto, se observa que en el caso concreto la parte demandante no realizó la debida sustentación de ilegalidad en los términos contemplados en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que esta solo se limitó a indicar el presunto perjuicio que se ocasiona si no se decreta la suspensión de los actos acusados.

Adicionalmente, se precisa que, para determinar si hay lugar a revocar la orden de reintegro de recursos de E.P.S. Sanitas S.A.S. a la ADRES y ordenar la exoneración de la obligación dineraria allí contenida, resulta necesario que se efectúe una valoración probatoria que pueda ser controvertida en el marco del desarrollo del proceso y que pueda ser analizada bajos las garantías procesales de cada etapa y bajo los presupuestos probatorios que se asignan a la sana crítica.

Por tanto, ante la falta de elementos probatorios es necesario decretar y practicar unas pruebas concretas para afirmar o desvirtuar los cargos de nulidad, tal y como la misma parte actora lo demuestra en las solicitudes probatorias contenidas en el escrito de demanda.

En efecto, se observa que, es la sentencia la oportunidad para determinar que efectivamente las autoridades demandadas incurrieron en la transgresión señalada.

Así, se recuerda que según el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 la solicitud de suspensión provisional procede por violación de las disposiciones invocadas cuando esa vulneración surja del acto acusado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y, en este caso, que sumariamente se demuestre el perjuicio; lo cual presupone que los medios probatorios den certeza al juez de la ocurrencia de las irregularidades cuestionadas.

Por lo que, en esta oportunidad no se observa con claridad la configuración evidente y manifiesta de la transgresión de las normas invocadas respecto de los actos acusados, en la medida en que no hay plena convicción de sus elementos, ni la materialización de la conducta que reprocha la demandante.

**iii) Que si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, deben acreditarse, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados:**

De otra parte, se tiene que la parte demandante afirma que, se estaría en el asunto ante un perjuicio irremediable de no decretarse la suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados, como quiera que: i) busca garantizar la efectividad del fallo que se profiera busca proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia; ii) la ADRES bien podría ejecutar una sanción, haciendo nugatorio el eventual fallo que se profiera, cuyas implicaciones sí tendrían efectos patrimoniales para las partes, sea el caso de un eventual embargo.

Sin embargo, se tiene que dicho perjuicio no constituye un elemento suficiente en esta etapa procesal para acceder a la medida cautelar, dado que se evidencia que los recursos objeto del

presunto desmedro corresponden en igual medida al financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Adicionalmente, se observa que con la demanda, además de la declaración de nulidad de los actos administrativos, se pretende a título de restablecimiento del derecho "se exonere a EPS Sanitas de la obligación de realizar cualquier pago por concepto de la orden impuesta en el proceso de reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud apropiados sin justa causa y que dio lugar a la expedición de los actos administrativos demandados. (...) reintegrar a mi mandante los dineros que llegase a pagar por concepto de la sanción impuesta mediante las resoluciones demandadas, junto con los respectivos intereses moratorios liquidados a la máxima tasa legal o en su defecto se reconozca el capital debidamente actualizado de conformidad con la variación del índice de precios al consumidor (...)."

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta evidente para este Despacho que, en el evento en que la parte demandante tuviere que reintegrar los recursos de que tratan los actos administrativos demandados a favor de la ADRES y las pretensiones de la demanda al finalizar el proceso llegasen a prosperar, el dinero reintegrado, sería devuelto a la demandada, por lo que, con la negativa del amparo de la medida cautelar no se le causa un perjuicio a la parte actora.

Finalmente, es importante poner de presente que en cada caso objeto de juzgamiento, debe el juez realizar una ponderación, a través de la cual se pueda definir, de manera racional, razonable, seria y responsable, acerca de la necesidad del decreto de determinada medida cautelar con el fin de garantizar, en sus justas proporciones, el equilibrio entre el derecho del demandante a alcanzar una tutela judicial efectiva y la menor afectación a los derechos sustanciales y procesales del demandado, cuya aplicación

en el presente asunto conduce a la conclusión que, para este momento procesal, no es viable decretar la medida cautelar solicitada.

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**1º) NIÉGASE** la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**2º)** Por Secretaría, **créese** en el repositorio de OneDrive el archivo correspondiente al cuaderno de medidas cautelares, el cual deberá contener todas las actuaciones relativas a dicho trámite, debidamente enumeradas y en orden cronológico, incorporando las documentales desde la solicitud y su anexos hasta esta providencia y las que se llegaren a emitir con posterioridad.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente que conforma 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



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá, DC, once (11) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2022-01175-00  
**Demandante:** TRANEXCO S.A.S.  
**Demandado:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y  
ADUANAS NACIONALES - DIAN  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** Prescinde audiencia inicial - Anuncia  
que se proferirá sentencia anticipada  
- Corre traslado para alegar.

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, advierte el Despacho que concurren las condiciones para proferir sentencia anticipada de conformidad con lo preceptuado en el artículo 182A del C.P.A.C.A., 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, introdujo la posibilidad de que en la jurisdicción contenciosa administrativa se pudiera proferir sentencia anticipada bajo unos supuestos específicos, a saber:

---

<sup>1</sup> Archivo 09. INFORME CONTROL TERMINOS del expediente digital

**"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 intervenientes. 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.*

*Surrido 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 en el numeral 1º del artículo en cita, se podrá dictar sentencia anticipada antes de la audiencia inicial, cuando se trate de puro derecho, no haya lugar a practicar pruebas o, cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y su contestación, y sobre estas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento.

Ahora bien, el presente asunto fue admitido por auto del 22 de marzo de 2023<sup>2</sup>, notificado personalmente a la autoridad accionada el 11 de abril de 2023<sup>3</sup>. Por su parte, la autoridad demandada presentó escrito de contestación y allegó el expediente administrativo el 29 de mayo siguiente<sup>4</sup>.

En atención a lo anterior, el Despacho observa que se colman los presupuestos para darle aplicación a lo dispuesto por el numeral 1º del artículo 182A del C.P.A.C.A., como quiera que el presente asunto es de puro derecho, y no existe necesidad de practicar pruebas. En consecuencia, se procederá a fijar el litigio, pronunciarse sobre las pruebas documentales aportadas, cerrar el debate probatorio y anunciar que se proferirá sentencia anticipada.

<sup>2</sup> Archivo 05AutoAdmiteDemanda del expediente digital

<sup>3</sup> Archivo 07.Notificación auto admisorio del expediente digital

<sup>4</sup> Archivo 08. CONTESTACIÓN DIAN del expediente digital

## **2. Fijación del litigio.**

Conforme lo anterior, corresponde al Despacho realizar la **fijación del litigio u objeto de la controversia**, en los siguientes términos, de la lectura de la demanda y de la contestación se advierte que el problema jurídico dentro del presente medio de control se contrae a determinar: Si con los actos administrativos demandados contenidos en las Resoluciones: **001260 del 14 de diciembre de 2021 y 003160 del 25 de abril de 2022**, por las cuales la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, le impuso sanción por infracción aduanera y le resolvió un recurso de reconsideración, al considerar que se vulneró lo contemplado en los artículos 6, 29, 228 de la Constitución Política de Colombia; artículos 200, 203, 496, 509, 513 y 514 del Decreto 2685 de 1999; artículo 119-1 de la Resolución 4240 de 2000; artículo 390 del Decreto 390 de 2016; los artículos 145, 673, 675, 679, 680 y 681 del Decreto 1165 de 2019; artículo 8 de la Resolución No. 7941 de 2008, que modificó el artículo 61-1 de la Resolución No. 4240 de 2000; y, artículo 123 de la Resolución No. 4240 de 2000. En atención a que fueron proferidos presuntamente con i) vulneración al debido proceso; ii) falsa e indebida motivación; iii) infracción a las normas en que debía fundarse; y, iv) vulneración de los principios de legalidad, tipicidad y non bis in idem.

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

### **3.1 Documentales**

El Despacho tendrá como pruebas las siguientes: i) las documentales aportadas por la parte demandante visibles en las páginas 57 a 180 del archivo "01demanda" del expediente digital; y, ii) las documentales allegadas al proceso, con la contestación de la demanda por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN y el expediente

Expediente: 25000-23-41-000-2022-01175-00  
Demandante: Tranexco S.A.S.  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

administrativo IK 2018 2020 2458, visibles en las páginas 26 a 480 del archivo "*08. CONTESTACIÓN DIAN*" del expediente digital.

### **3.2 Oficios**

La parte demandante, solicitó se oficie a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, para que aporte copia del expediente IK 2018 2020 2458 donde se produjeron los actos administrativos demandados.

Sobre el particular, se advierte que los mismos obran en el expediente administrativo allegado por la referida autoridad, según lo expuesto en el numeral anterior. De manera que, se negará esta prueba por innecesaria.

### **4. Del traslado para alegar de conclusión**

Por encontrar acreditada las causales 1 a 3 del numeral 1º, del artículo 182A del C.P.A.C.A., 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 del mismo compilado normativo.

### **5. Cuestiones varias**

Finalmente, se reconocerá personería a los abogados de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, conforme al poder y anexos visibles en el archivo "*08. CONTESTACIÓN DIAN*" del expediente digital.

En ese contexto, el Despacho

**RESUELVE:**

**PRIMERO. Prescíndese** de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A. En consecuencia, **adviértese** que se proferirá sentencia anticipada, conforme lo expuesto en esta providencia.

**SEGUNDO. Fíjase el litigio** conforme quedó establecido en la parte motiva de este auto.

**TERCERO. Ténganse** como pruebas con el valor legal que corresponden las documentales aportadas por la parte demandante visibles en las páginas 57 a 180 del archivo "01demanda" del expediente digital; y, ii) las documentales allegadas al proceso, con la contestación de la demanda por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN y el expediente administrativo IK 2018 2020 2458, visibles en las páginas 26 a 480 del archivo "08. CONTESTACIÓN DIAN" del expediente digital.

**CUARTO. Niégase** la solicitud elevada por la parte demandante, respecto a que se oficie a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, para que remita el expediente administrativo, conforme lo expuesto en este auto.

**QUINTO. Declárase** cerrado el debate probatorio.

**SEXTO. 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.

**SÉPTIMO. Reconócese** personería jurídica para actuar en el proceso de la referencia al profesional del derecho César Andrés Aguirre Lemus, identificado con la C.C No. 74.084.043 y T.P No. 193.747 del C. S de la

Expediente: 25000-23-41-000-2022-01175-00  
Demandante: Tranexco S.A.S.  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

J, como apoderado principal de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, conforme al poder y anexos visibles en las páginas 25 y 427-480 del archivo "08. CONTESTACIÓN DIAN" del expediente digital.

**OCTAVO. Réconocese** personería jurídica para actuar en el proceso de la referencia a la profesional del derecho Nancy Piedad Téllez Ramírez, identificada con la C.C No. 51.789.488 y T.P No. 56.829 del C. S de la J, como apoderada sustituta de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, conforme al poder y anexos visibles en las páginas 25 y 427-480 del archivo "08. CONTESTACIÓN DIAN" del expediente digital.

### **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



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá, D. C., once (11) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** 25000-23-41-000-2022-01169-00  
**Demandante:** SALUD TOTAL E.P.S. S.A.S.  
**Demandado:** ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS  
DEL SISTEMA GENERAL DE  
SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** AUTO RESUELVE MEDIDA CAUTELAR -  
NIEGA

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Solicitud**

La parte demandante, solicitó se decrete medida cautelar en el siguiente sentido:

*"(...) me permito solicitar **SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSION PROVISIONAL** del acto administrativo complejo conformado por: i) Resolución No. 3222 del 28 de septiembre de 2020, 2) Resolución No. 2855 del 30 de diciembre de 2021 que resuelve el recurso de reposición en contra de la primera; con fundamento en los artículos 229 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*

## **1.2. Traslado de la solicitud**

Mediante providencia del 10 de octubre de 2023, se corrió traslado de la medida cautelar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>.

## **1.3. Pronunciamiento de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES.**

La entidad pidió que se niegue la solicitud de medida cautelar referida por ser improcedente, debido a que no se acreditan los presupuestos establecidos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011.

Sostuvo que el procedimiento de reintegro de recursos de salud apropiados o reconocidos sin justa causa se efectuó conforme lo establecido en el artículo 3º de la Ley 1281 de 2002, de manera que, efectuada la auditoria “ARCON\_BDEX003” se definió como periodo auditado entre los meses de octubre de 2017 a julio de 2019, en el que se identificó 12.984 registros involucrados, de los cuales se ordenó el reintegro.

Resaltó que revisado el contenido de los actos administrativos por medio del cual se ordenó a SALUD TOTAL EPS el procedimiento de reintegro de dichos recursos se encuentra establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, que debe ser entendido en dos etapas: i) El que se desarrolla con los participantes en el flujo de los recursos del sistema y ii) El correspondiente al reintegro de los recursos que no fueron restituidos, proceso que adelanta la Superintendencia Nacional de Salud.

---

<sup>1</sup> Archivo 09AutoCorreTrasladoMedidaCautelar del expediente digital

Indicó que, examinados los actos administrativos acusados, se determina que están debidamente motivados y no existe vulneración alguna al debido proceso.

Expuso que el procedimiento de reintegro de recursos apropiados sin justa causa se surte en dos etapas, y en la primera de ellas se solicitó la respectiva aclaración a Salud Total EPS, en ese contexto, la etapa de aclaración o discusión sobre la procedencia del reintegro y la determinación de los conceptos y montos de los valores a restituir, no se surte ante la Superintendencia Nacional de Salud, sino ante la entidad que haya detectado la apropiación sin justa causa, actualmente ADRES, con la debida intervención que hacen los sujetos que tengan en su poder los recursos y en las oportunidades previstas en la primera parte del trámite.

Concluyó que, del procedimiento administrativo adelantado, no se advierte que la entidad demandada haya violado el debido proceso y haya infringido las normas en que debía fundarse la actuación, toda vez que la demandante tuvo la posibilidad de controvertir la decisión con las garantías propias del derecho de defensa en las dos etapas del procedimiento.

#### **1.4 Concepto del Ministerio Público.**

El Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación no rindió concepto.

### **II. CONSIDERACIONES**

#### **2.1. Competencia**

El artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, establece que la decisión de adoptar medidas cautelares debe ser emitida por el magistrado

ponente, en consonancia con lo consagrado en el artículo 125 de la misma normativa.

## **2.2. Procedencia de las medidas cautelares**

De conformidad con el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la suspensión provisional de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas, cuando esta surja del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas presuntamente infringidas o las pruebas aportadas.

Adicionalmente, la norma exige que cuando se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, debe haber prueba siquiera sumaria de los mismos.

Quiere decir lo anterior, que al momento de entrar a analizar si procede la medida cautelar de suspensión provisional de los actos demandados, en los términos del artículo 231 mencionado, es menester estudiar los siguientes aspectos:

- i) Que exista violación directa de la norma citada como vulnerada, lo cual se infiere de la confrontación entre el contenido normativo y el de los actos acusados o, en su defecto, de las pruebas aportadas.
- ii) Que cuando se pida restablecimiento del derecho o indemnización de perjuicios, haya prueba sobre su existencia.

A su vez, en cuanto a los criterios de aplicación que se debe seguir para la adopción de una medida cautelar, el Consejo de Estado, Sala Plena<sup>2</sup>, señaló:

---

<sup>2</sup> CP Sandra Lisset Ibarra Vélez. Providencia del 17 de marzo de 2015. Exp. 2014-03799.

"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 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**." (Resaltada fuera de texto).

Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>3</sup>, reiteró el criterio de exigencia del requisito de que la sustentación de las medidas cautelares no se puede suplir con el concepto de la violación contenido en la demanda, así:

"22. En lo concerniente al debido entendimiento de la norma en cita, en providencia de 26 de junio de 2020<sup>4</sup>, esta Sección aclaró que **cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y se acredita prima facie que el acto acusado contraviene el ordenamiento jurídico superior, de manera implícita se satisfacen los requisitos del perjuicio por la mora periculum in mora, y de apariencia de buen derecho fumus boni iuris**; pues en un Estado Social de Derecho esos elementos siempre concurren cuando se trata de la efectiva transgresión del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades públicas.  
(...)

29. Es importante tener en cuenta que la sustentación de las pretensiones propuestas en la demanda no puede ser entendido, a su vez, como desarrollo o soporte de la medida cautelar que se depreca, pues el legislador expresamente exige en ambos escenarios desarrollar la respectiva carga argumentativa para garantizar con ello el derecho a la contradicción y al debido proceso de los sujetos en contienda.

30. La Sección Primera del Consejo de Estado, en el auto del 21 de octubre de 2013<sup>5</sup>, abordó las razones que justifican tal exigencia, así:

"[...] En efecto, el requisito consistente en la sustentación de la medida cautelar no se encuentra en el artículo 231 del CPACA que trae a colación el recurrente, sino en el artículo 229 ejusdem cuyo contenido y alcance fueron explicados en el auto recurrido. Con todo, esta disposición advierte que las medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión provisional, pueden ser decretadas a solicitud de parte debidamente sustentada, lo que

<sup>3</sup> CP Roberto Augusto Serrato. Providencia del 21 de septiembre de 2021. Exp. 11001032400020190031400B  
<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto de 19 de junio de 2020. Radicación: 11001-03-24-000-2016-00295-00. MP.: Hernando Sánchez Sánchez. Actor; RCN Televisión S.A. y Caracol Televisión S.A.

<sup>5</sup> Expedido en el proceso número 11001-03-24-000-2012-00317-00, Magistrado Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

equivale a decir que la solicitud debe ser suficientemente argumentada por quien la solicite.

Cosa distinta es que en la demanda se indiquen las normas violadas y el concepto de la violación, ya que esto comporta uno de los requisitos exigidos para este tipo de libelos según lo dispone el artículo 162 numeral 4 del CPACA, requisito que no puede confundirse con el establecido en el comentado artículo 229.

En el mismo sentido, el alcance de la expresión "procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado" contenida en artículo 231 *Ibíd*, se encuentra dirigida a explicar que la solicitud de suspensión provisional puede ser presentada en el libelo introductorio o en un escrito aparte, y no a que la sustentación de la medida cautelar quede suplida con el concepto de violación de las normas indicadas en la demanda, dado que, se reitera, se trata de dos requisitos distintos para fines procesales disimiles: uno, el que se refiere a fundamentar jurídicamente la pretensión de nulidad del acto, el otro, a explicar las razones por las cuales el acto debe ser suspendido provisionalmente.

Lo anterior no quiere decir que los argumentos para cada uno de los fines procesales mencionados puedan coincidir, es más, si lo deseado por la actora era que el concepto de violación expuesto en la demanda sirviera de fundamento de la solicitud de suspensión provisional así debió expresarlo, máxime si se tiene en cuenta que en el escrito de la demanda dedicó un capítulo aparte a la suspensión provisional dentro del cual inscribió un subtítulo denominado "FUNDAMENTO DE LA PETICIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL"<sup>6</sup>, que fue al que se atuvo este Despacho para resolver la medida. [...]"

31. Por todo lo anterior, la prosperidad de la medida cautelar de suspensión provisional en el nuevo estatuto procesal está sujeta al estudio de legalidad de la carga argumentativa propuesta por el demandante<sup>7</sup>. De manera que, en el caso concreto, la parte actora incumplió los deberes argumentativos exigibles para acreditar: **(i)** la verosimilitud del derecho invocado o la llamada "apariencia de buen derecho" (*fumus boni iuris*); **(ii)** el *periculum in mora*, y **(iii)** la proporcionalidad de la petición."

Así las cosas, se procede a decidir sobre la medida cautelar, consistente en la suspensión provisional, así:

## 2.3. Caso concreto

<sup>6</sup> Folio 94 cuaderno principal.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, Subsección A. Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00101-00 (51754)A Actor: Luis Alfonso Arias García. Demandado: Agencia Nacional De Minería. Referencia: Suspensión Provisional.

La parte demandante pretende que se decrete la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones Nos. 3222 del 28 de septiembre de 2020 y 2855 del 30 de diciembre de 2021, por las cuales la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, le ordenó el reintegro de recursos del sector salud indebidamente apropiados.

Señaló que en los referidos actos la presunta motivación atiende a circunstancias no demostradas, sin tener en cuenta las pruebas y argumentos expuestos por la EPS desde el inicio de la actuación administrativa emanada de una orden de reintegro que no atiende a la realidad jurídica ni probatoria.

Destacó que la autoridad demandada se limitó a realizar un cruce de información de las tablas de referencia, sin atender a cada caso ni registro particular, por lo que tal orden no cumple con los preceptos propios de la motivación de los actos administrativos.

Precisó que el reconocimiento de la UPC que se ordena reintegrar data de los años 2019 y anteriores, por lo que, esos recursos al ser propios de la prestación de servicios de salud y aseguramiento en salud ya se invirtieron por la demandante en la prestación del servicio de salud de sus afiliados en esos periodos. Entonces, después de 2 años de causación e inversión en los servicios de salud, solamente logran afectar la prestación actual de los tales servicios de salud.

Por tanto, se observa que la parte demandante solicitó una medida cautelar frente a los actos administrativos que ordenaron el reintegro de recursos del sector salud apropiados sin justa causa, por lo que, se procederá a establecer si en el presente asunto se cumplen los requisitos para su procedencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, así:

**i) Que sea solicitada por la parte demandante:**

En relación con la medida cautelar, se advierte que esta se encuentra en escrito aparte, visible en las páginas 26 y 27 del archivo denominado "01.DEMANDA", de acuerdo a los argumentos expuestos en el escrito de subsanación de la demanda, archivo "06.SUBSANACIÓN DEMANDA", fundamentada en el desconocimiento de los artículos 29 de la Constitución Política de Colombia, artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, Ley 1122 de 2007, Ley 1137 de 2007, Ley 1753 de 2015, Resolución 1716 de 2019, Sentencias C-510 de 2004 y C-607 de 2012<sup>8</sup>.

Así las cosas, se observa que se cumple con tal presupuesto, pues la parte demandante pidió la suspensión provisional de las resoluciones por las cuales se ordenó el reintegro de recursos del sistema de seguridad social en salud e indicó la infracción a las normas en que debía fundarse.

**ii) La violación debe surgir 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:**

Al respecto, se encuentra que la parte demandante sostuvo que las resoluciones que le ordenan el reintegro de recursos se encuentran viciados de nulidad, como quiera que fueron expedidas con falsa motivación y en contravía de las normas en que debían fundarse, debido a que: i) los actos administrativos acusados atienden a circunstancias no demostradas, no se tuvieron en cuenta las pruebas y argumentos expuestos por la demandante desde el inicio de la actuación administrativa de restitución de recursos del SGSSS emanada en un orden de reintegro que no atiende a la realidad jurídica ni probatoria, ni se cumple con los preceptos propios de la

---

<sup>8</sup> Concepto de violación: Falsa motivación e infracción de las normas en que debía fundarse y el desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa

motivación de los actos administrativos; y, ii) en el proceso de compensación del año 2022, luego de 2 años después de su causación e inversión en los servicios de salud, solamente afectan la prestación actual de los servicios de salud, ya que los recursos ordenados reintegrar corresponden a los años 2019 y anteriores que ya fueron invertidos por la demandante en la prestación de servicios de salud sus afiliados en esos periodos. Sin embargo, para el desarrollo de dichas causales manifestó que debe remitirse a los argumentos expuestos en concepto de violación contenido en la demanda.

Al respecto, resulta evidente que los argumentos en los cuales se sustenta la medida cautelar no pueden surgir de la remisión a los fundamentos de derecho contenidos en la demanda, pues se trata de actos procesales distintos, lo anterior cobra mayor sustento si se tiene en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 299 de la Ley 1437 de 2011, la solicitud de medidas cautelares debe estar debidamente sustentada, y en consecuencia acudir al concepto de violación para complementar la sustentación de la medida cautelar es improcedente.

En efecto, se observa que en el caso concreto la parte demandante no realizó la debida sustentación de ilegalidad en los términos contemplados en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que se limitó a replicar los argumentos expuestos en el escrito de la demanda.

Adicionalmente, se precisa que, para determinar si hay lugar a revocar la orden de reintegro de recursos de Salud Total E.P.S. S.A. a la ADRES y ordenar la exoneración de la obligación dineraria allí contenida, resulta necesario que se efectúe una valoración probatoria que pueda ser controvertida en el marco del desarrollo del proceso y que pueda ser analizada bajos las garantías

procesales de cada etapa y bajo los presupuestos probatorios que se asignan a la sana crítica.

Por tanto, ante la falta de elementos probatorios es necesario decretar y practicar unas pruebas concretas para afirmar o desvirtuar los cargos de nulidad, tal y como la misma parte actora lo demuestra en las solicitudes probatorias contenidas en el escrito de demanda.

En efecto, se observa que, es la sentencia la oportunidad para determinar que efectivamente las autoridades demandadas incurrieron en la transgresión de las normas indicadas.

Así, se recuerda que según el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 la solicitud de suspensión provisional procede por violación de las disposiciones invocadas cuando esa vulneración surja del acto acusado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y, en este caso, que sumariamente se demuestre el perjuicio; lo cual presupone que los medios probatorios den certeza al juez de la ocurrencia de las irregularidades cuestionadas.

Por lo que, en esta oportunidad no se observa con claridad la configuración evidente y manifiesta de la transgresión de las normas invocadas respecto de los actos acusados, en la medida en que no hay plena convicción de sus elementos, ni la materialización de la conducta que reprocha la demandante.

**iii) Que si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, deben acreditarse, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados:**

De otra parte, se tiene que la parte demandante en su solicitud de medida cautelar no alegó perjuicio irremediable.

Sobre el particular, se advierte que tratándose de nulidad y restablecimiento del derecho debe probarse la existencia de los perjuicios, situación que en el presente caso no se da, pues ni siquiera fueron alegados.

Finalmente, es importante poner de presente que en cada caso objeto de juzgamiento, debe el juez realizar una ponderación, a través de la cual se pueda definir, de manera racional, razonable, seria y responsable, acerca de la necesidad del decreto de determinada medida cautelar con el fin de garantizar, en sus justas proporciones, el equilibrio entre el derecho del demandante a alcanzar una tutela judicial efectiva y la menor afectación a los derechos sustanciales y procesales del demandado, cuya aplicación en el presente asunto conduce a la conclusión que, para este momento procesal, no es viable decretar la medida cautelar solicitada.

Finalmente, se reconocerá personería a los abogados de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, conforme a los poderes y anexos visibles en los archivos "09AutoCorreTrasladoMedidaCautelar" y "17. REMISIÓN PODER ADRES" del expediente digital.

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**1º) NIÉGASE** la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**2º) RECONÓCESE** personería como apoderada de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, a la abogada Erika Paola Torres Aguirre, identificada con la cédula de ciudadanía 1.049.629.654 y tarjeta profesional 252.313 del CSJ, conforme al poder y anexos visibles en las páginas 5-54 del archivo "09AutoCorreTrasladoMedidaCautelar" del expediente digital.

**3º) RECONÓCESE** personería como apoderada de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, a la abogada María Camila Moreno Quiroga, identificada con la cédula de ciudadanía 1.018.468.114 y tarjeta profesional 323.972 del CSJ, conforme al poder y anexos visibles en el archivo "17. REMISIÓN PODER ADRES" del expediente digital. Por lo tanto, se tiene por terminado el poder otorgado a la abogada Erika Paola Torres Aguirre.

**4º) Por Secretaría, créase** en el repositorio de OneDrive el archivo correspondiente al cuaderno de medidas cautelares, el cual deberá contener todas las actuaciones relativas a dicho trámite, debidamente enumeradas y en orden cronológico, incorporando las documentales desde la solicitud y su anexos hasta esta providencia y las que se llegaren a emitir con posterioridad.

## **NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

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

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente que conforma 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**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUB SECCIÓN B**

Bogotá, D.C., ocho (8) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2022-00625-00  
**Demandante:** TELEMEDICIONES S.A.S.  
**Demandado:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, el Despacho **dispone**:

**1º)** Obedézcase y cúmplase lo resuelto por el Consejo de Estado - Sección Primera<sup>2</sup>, en providencia del 10 de noviembre de 2023, mediante la cual se **confirmó** el auto del 3 de noviembre de 2022 que rechazó la demanda de la referencia, proferido por esta Subsección.

**2º)** Ejecutoriado este auto **archívese** la actuación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el magistrado sustanciador que conforma la Sala 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 la Ley 1437 de 2011.

---

<sup>1</sup> Archivo 42. INFORME CONSEJO DE ESTADO del expediente digital

<sup>2</sup> Archivo 41. AUTO CONSEJO DE ESTADO del expediente digital



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N°2023-03-158 NYRD**

Bogotá, D.C., ocho (8) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**EXP. RADICACIÓN:** 250002341000 2022 00584 00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO  
**ACCIONANTE:** CONTIGO PERÚ  
**ACCIONADO:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.  
**TEMAS:** NULIDAD DE ACTOS QUE NIEGAN EL REGISTRO DE UNA MARCA  
**ASUNTO:** ESTUDIO DE REQUISITOS DE SENTENCIA ANTICIPADA

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Visto el informe secretarial y vencido el término de traslado de las partes para contestar la demanda, se advierten que se cumplen con los requisitos para proferirse sentencia anticipada.

**I. ANTECEDENTES**

La sociedad **CONTIGO PERÚ S.A.S**, a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, en contra de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**. Como consecuencia de lo anterior solicita:

*“(...) 1º Solicito que se declare la NULIDAD de las siguientes Resoluciones:*

*a) Resolución N° 66844 el 14 de octubre de 2021 que reposa en el Expediente N° SD2020/0099063, expedida por JUAN PABLO MATEUS Director de Signos Distintivos de la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Delegatura para la Propiedad Industrial, la cual negó el registro de la marca “TINTORETTI COCINA ITALIANA” y concede recurso de apelación.*

*b) Resolución N° 82962 del 21 de diciembre de 2021 que reposa en el Expediente N° SD2020/0099063, expedida por MARÍA JOSÉ LAMUS BECERRA Superintendente delegada para la Propiedad Industrial para la Propiedad Industrial de la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO que, en sede de apelación, resuelve de manera confirmatoria sobre la resolución No. 66844 el 14 de octubre de 2021 que niega el registro de la marca “TINTORETTI COCINA ITALIANA”.*

*2º Que en consecuencia de la declaratoria de nulidad se restablezca el derecho de CONTIGO PERÚ S.A.S frente al respectivo registro de la marca “TINTORETTI COCINA ITALIANA” (MIXTA).*

*3º Que se haga el respectivo registro de la marca “TINTORETTI COCINA ITALIANA” (MIXTA) para distinguir servicios comprendidos en la clase 43 de la Clasificación Internacional de Niza, en la Delegatura para la Propiedad Industrial de la Superintendencia de Industria y Comercio.*

4º Ordenar que la División de Signos Distintivos de la Superintendencia de Industria y Comercio o la Delegatura para la Propiedad Industrial de la Superintendencia de Industria y Comercio publiquen la sentencia que ponga fin a este asunto en la gaceta de la propiedad industrial. (...)"

Mediante auto No. 2023-03-109 NYRD, se admitió la demanda, se vinculó al tercero con interés Juan Vicente Fernández, se requirió a la SIC que informará su dirección autorizada para recibir notificaciones y se corrió traslado de la demanda.

En escrito de 2 de agosto de 2023, la Superintendencia acusada informó que en la oficina virtual de propiedad industrial SIPI modulo gestión de personas, se relacionaba como dirección física o electrónica del señor Juan Vicente Fernández Zuleta, titular de la marca "TINTIRETTO" las siguientes:

- Calle 18 # 82 -74 Medellín Antioquia
- [Fernando\\_tapias@yahoo.com](mailto:Fernando_tapias@yahoo.com)

Pese que el tercero con interés fue notificado en la dirección electrónica informada por la Superintendencia, este guardó silencio sobre los hechos de la demanda, contrario de lo sucedido con la entidad demandada quien mediante escrito de 27 de septiembre de 2023 contestó la demanda.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1 Sentencia Anticipada

Tratándose de un medio de control regulado por normas especiales, esto es las relacionadas con la nulidad, se observa que el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011, dispone:

**"ARTÍCULO 283. AUDIENCIA INICIAL.** Al día siguiente del vencimiento del término para contestar la demanda, el juez o Magistrado Ponente, mediante auto que no tendrá recurso, fijará fecha para la celebración de la audiencia inicial, la cual se llevará a cabo en un término no menor de cinco (5) días ni mayor de ocho (8) días a la fecha del auto que la fijó. Dicha audiencia tiene por objeto proveer al saneamiento, fijar el litigio y decretar pruebas.

**Cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, se procederá en la forma establecida en este Código para el proceso ordinario.**

A su turno, el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, introducido por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, dispone los presupuestos para dictar sentencia anticipada en los siguientes casos y bajo los siguientes presupuestos:

**"ARTÍCULO 182A. SENTENCIA ANTICIPADA.** 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 intervenientes. 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.*

*Surrido 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.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

De este modo, se observa que el objeto en debate es controvertir la legalidad de las Resoluciones No. 66844 del 14 de octubre de 2021 y 82962 de 21 de diciembre de 2021, por medio de las cuales, se niega el registro de la marca “TINTORETTI COCINA ITALIANA” (MIXTA) y se resuelve un recurso de apelación.

Así las cosas, revisada la demanda y su contestación se advierte que las partes incorporaron pruebas documentales y contra ellas no se formuló tacha o desconocimiento, además, que el presente asunto es de pleno derecho, razón por la cual, se estima que se reúnen las condiciones para prescindir de la realización de la audiencia inicial en consecuencia, es procedente dictar sentencia anticipada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011.

En ese orden de ideas, es menester fijar el litigio y decidir sobre las pruebas.

## **2.2 Fijación del litigio.**

Conforme lo descrito en la demanda y su contestación, teniendo en cuenta los hechos que son tomados como ciertos por las partes; los cargos de nulidad y su oposición, se fija en los siguientes términos el litigio.

### **2.2.1 Hechos relevantes y manifestación de las partes**

HECHOS.		PARTE DEMANDADA	
		SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	
		ACEPTA	NO ACEPTA
1.	En escrito de 1 de diciembre de 2020, la demandante solicitó a la División de Signos distintivos de la Superintendencia de Industria y Comercio el registro de la marca “TINTORETTI COCINA ITALIANA” (MIXTA) para distinguir servicios comprendidos en la clase 43 de la Clasificación Internacional de Niza.	x	
2.	Que al ser publicado en la Gaceta de Propiedad Industrial No. 913, no se presentaron oposiciones por parte de terceros.	x	
3.	a Resolución N° 66844 el 14 de octubre de 2021 que reposa en el expediente N° SD2020/0099063, emitida por JUAN PABLO MATEUS BERNAL director de Signos Distintivos de la SIC negó el registro de la marca “TINTORETTI COCINA ITALIANA”	x	
4.	Resolución que niega la solicitud, bajo el argumento de la existencia de un riesgo de confusión o asociación en el consumidor, entre la marca previamente registrada TINTORETTO y la pretendida a registrar TINTORETTI COCINA ITALIANA, fundamentados en la causal de irregistrabilidad establecida en el Literal a) del artículo 136 de la Decisión 486.	x	
5.	Contra la citada resolución se presentó el recurso de apelación, el cual fue resuelto en Resolución No. 82962 del 21 de diciembre de 2021.	x	

Por su parte, el tercero con interés guarda silencio al respecto.

### 2.3 Fundamentos de la demanda, cargos de nulidad y argumentos de defensa.

#### 2.3.1 Cargos de nulidad y fundamentos del demandante.

La entidad demandante considera que debe declararse nulas las Resoluciones No. 66844 del 14 de octubre de 2021 y 82962 del 21 de diciembre de 2021 se encuentran viciadas de nulidad al transgredir los artículos 134 y del literal a del artículo 136 de la Decisión 486 del 2000.

Para la demandante de la comparación de los signos,

El signo solicitado	La marca registrada
 <b>TINTORETTI COCINA ITALIANA</b>	<b>TINTORETTO</b>

No existe confusión fonética, pues como lo ha reiterado en varias ocasiones el Tribunal Andino de Justicia y la Superintendencia de Industria y Comercio, la comparación entre las marcas no debe fraccionarse. Así las cosas, limitar y fraccionar el estudio de los signos conforme las vocales que lo integran sin tener en cuenta los tipos de letras y la forma de escritura (diferencias notables) se aparta de lo previsto en el artículo 134 de la Decisión 486 del 2000.

Al respecto, aludió que el signo “Tintoretti Cocina Italiana” contienen elementos que generan una pronunciación y entendimiento diferente a la marca “Tintoretto” y si bien estos buscan distinguir productos entre una misma clase (43) Niza, dada a su diferencia gráfica y fonética, puede concluirse que no producirá riesgo de confusión, por ende, pudiendo coexistir de forma pacífica.

En igual forma, considera que no existe confusión ortográfica sino solo existe una semejanza entre las marcas, sin que haya riesgo de una confusión visual ni auditiva, además que los elementos gráficos evocan un concepto de precisión al consumidor frente al signo “Tintoretti Cocina Italiana”, teniendo en cuenta que este se configura como un signo fantasía que no tiene un significado conceptual en el idioma castellano y que en todo caso, goza de suficiente distintividad a la marca anteriormente registrada que impide que el público consumidor pueda ser inducido a error.

Frente el análisis de la **conexidad competitiva** realizado por la Superintendencia acusada, destaca que la clase 43 de la Clasificación Niza tiene varios servicios cuyo objeto no es limitar las posibilidades de competitividad entre los empresarios, sino sirve como una mera clasificación organizacional de la actividad comercial con la que pueda encuadrar los servicios que se ofertan, razón por la cual, considera que entre el signo “Tintoretti Cocina Italiana” y la marca previamente registrada “Tintorreto” se dirigen a destinatarios distintos (restaurante y cafetería), sin que haya lugar a esta conexión competitiva.

Por lo anterior, considera que la SIC desconoció el literal a del artículo 136 de la Decisión 486 del 2000 pues al tratarse de marcas cuya actividad es la transformación de materias primas en alimentos para consumo humano y la comercialización de estos en un establecimiento de comercio, es común que la clasificación sea concurrente pero esto no significa que el ejercicio de la actividad sea igual, pues una cafetería no necesariamente puede transformar los productos porque estos ya podrían estar preparados por terceros, máxime si se tiene en cuenta que un restaurante se encarga de dos eslabones de la cadena productiva transformación y comercialización.

En igual forma, resalta que la autoridad acusada al implementar el método del cotejo sucesivo se enfatiza en las semejanzas y no en las diferencias, desestimando los criterios planteados por la comunidad andina consistentes en “*la tecnología empleada; la finalidad o función; el género o la misma naturaleza de los productos o servicios*” resaltando que un restaurante y una cafetería se asemejan en su actividad económica frente a la transformación de materias primas en productos consumibles sin que se trate de los mismos productos que se ofrecen en los establecimientos de comercio.

### 2.3.2 Argumentos de defensa de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Después de relacionar que signos son registrables como marca de acuerdo con los artículos 138 a 151 de la Decisión 486 del 2000 como las disposiciones contenidas en los Títulos I y X de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, la entidad demandada se opone a las pretensiones de la demanda.

En el caso de la marca “*Tintoretti Cocina Italiana*” (mixta) en clase 43 está inmersa en la causal de irregistrabilidad del literal a) del artículo 136 de la Decisión 486 del 2000, dado que resulta idéntica y confundiblemente similar con la marca “*Tintoretto*” (*nominativo*) en la clase 43 de la Clasificación Internacional de Niza.

Al respecto, indicó que del análisis entre los signos referidos se determinó que son similarmente confundibles, pues la expresión con la fuerza distintiva del signo pretendido esta dada por la partícula “TINTORETTI”, pues esta ocupa un lugar preponderante dentro del conjunto marcario dado su ubicación, tamaño, jerarquía y su naturaleza de fantasía frente a las demás expresiones “COCINA ITALIANA”, estas últimas palabras son alusivas al servicio prestado por lo que cuenta con un carácter descriptivo y de uso común con los servicios que el signo pretende distinguir (restaurante, alimentación y bebidas).

En este punto, resaltó que la comparación debe basarse en las palabras “TINTORETTI” y “TINTORETTO” que son las expresiones que impactan la mente del consumidor. Al respecto, considera que el signo “*Tintoretti Cocina Italiana*” forma una conjunción de elementos que no es susceptible de ser dividida en sus partes y que debe ser analizada en conjunto, pero ello no obsta para que dentro del conjunto marcario, se analicen aquellos componentes que ostentan una mayor o menor carga distintiva frente a la percepción del consumidor, pues dicho análisis es necesario para determinar si los signos son susceptibles de generar riesgo de confusión o asociación.

De otra parte, considera que las marcas “TINTORETTI” y “TINTORETTO” son ortográfica y fonéticamente similares, pues la expresión solo tiene un cambio de la vocal “O” por la “I”, sin que los elementos gráficos sean suficiente para alejarlo del antecedente, reiterando que los vocablos adicionales “COCINA ITALIANA” resultan suficiente para determinar una clara diferenciación entre los signos.

De esta forma, al pronunciar los signos emiten un sonido muy similar, por lo que el consumidor al observar y escuchar las marcas considerará que el signo solicitado es una variación del antecedente marcario, por lo que sus fuertes similitudes impiden que se cumplen las exigencias previstas en el artículo 136 de la Decisión 486 del 2000.

Ahora frente el análisis de **conexidad competitiva** resalta que los dos signos van dirigidos a distinguir productos de la Clase 43 de la Clasificación NIZA, siendo necesario analizar los criterios consistentes en: (i) el grado de sustitución entre los productos o servicios; (ii) la complementariedad entre los productos y servicios y (iii) la posibilidad de considerar que los productos o servicios provienen del mismo empresario (razonabilidad).

Así las cosas, resalta que existe una relación directa entre los servicios que pretende distinguir el signo “*Tintoretti Cocina Italiana (mixto)*” y los servicios que identifica la marca registrada “*Tintoretto (nominativo)*” cuya finalidad es la

preparación de alimentación para ser entregada a los comensales en un establecimiento de comercio, por su parte, las cafeterías son los despachos de café y otras bebidas, donde a veces se sirven aperitivos y comidas que se encuentran contenidos dentro de la cobertura de servicios de restaurantes y comidas que pretende distinguir el signo solicitado en el registro.

De este modo, concluye: (i) los servicios comparados son sustituibles, (ii) Los servicios de los signos en cotejo están sujetos a las mismas finalidades, son intercambiables o complementarios y, por ende, están dirigidos al mismo grupo de consumidores o usuarios; (iii) Los servicios de los signos en cotejo se encuentran bajo riesgo de confusión ya que los consumidores no podrán discernir sobre sus finalidades.

## 2.4 Problema jurídico a resolver.

En este contexto, advierte el Tribunal que el **problema jurídico principal** consiste en determinar si las Resoluciones Nos. 66844 del 14 de octubre de 2021 y 82962 del 21 de diciembre de 2021, por medio de las cuales, se niega la concesión de una marca y se resuelve el recurso de apelación se **encuentran o no** viciadas de nulidad al presuntamente transgredir los artículos 134 y literal a del artículo 136 de la Decisión 486 del 2000 o si al contrario, los actos administrativos se encuentran ajustados a derecho, por tanto, debe mantenerse la presunción de legalidad.

Como problemas jurídicos asociados se sugiere establecer si se realizó en debida forma o no el cotejo marcario “*Tintoretti Cocina Italiana*” (mixta) y “*Tintoretto* (nominativa)” y si existe o no una conexidad competitiva entre los servicios identificados por las referidas marcas.

De ser así, se analizará si hay lugar al restablecimiento del derecho reclamado, o si por el contrario se mantiene la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados.

## 2.5 Decreto de Pruebas

**2.5.1** Por ser conducentes, pertinentes y útiles se incorporarán los siguientes documentales como prueba.

**Parte Demandante:** En su oportunidad se le otorgará el valor probatorio que corresponda de conformidad con la sana crítica a las documentales aportadas al expediente electrónico con la demanda, consistentes en:

- Copia de las Resoluciones Nos. 82962 de 21 de diciembre de 2021 y 66844 de 14 de octubre de 2021 (págs. 38 a 57 archivo 15)

**Parte Demandada - Superintendencia de Industria y Comercio.**

- Expediente administrativo correspondiente a los actos administrativos demandados (archivo 26).

**2.5.3 Decreto de pruebas oficiales:** el Despacho no considera necesario hacer uso de la facultad oficiosa prevista en el artículo 213 de la Ley 1437 de 2011- CPACA.

Así pues, queda fijado el litigio y efectuado el decreto de pruebas documentales allegadas por las partes para que se pronuncie la Sala en sentencia anticipada conforme a la causal invocada.

### 3. APPLICACIÓN DEL CRITERIO JURÍDICO INTERPRETATIVO DEL ACTO ACLARADO EN LAS SOLICITUDES DE INTERPRETACIÓN PREJUDICIAL.

La Sección tercera de la Decisión 472 de 16 de septiembre de 1999 en sus artículos 32 a 36, dispone que los jueces nacionales que conozcan sobre procesos en el que se susciten controversias en la materia de propiedad industrial podrán solicitar ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina la interpretación prejudicial del alcance de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, referida al caso en concreto.

“(...) Decisión 472 de 16 de septiembre de 1999.

#### *Sección Tercera de la Interpretación Prejudicial.*

*Artículo 32.- Corresponderá al Tribunal interpretar por vía prejudicial las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, con el fin de asegurar su aplicación uniforme en el territorio de los Países Miembros.*

*Artículo 33.- Los jueces nacionales que conozcan de un proceso en el que deba aplicarse o se controvierta alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, podrán solicitar, directamente, la interpretación del Tribunal acerca de dichas normas, siempre que la sentencia sea susceptible de recursos en derecho interno. Si llegare la oportunidad de dictar sentencia sin que hubiere recibido la interpretación del Tribunal, el juez deberá decidir el proceso. En todos los procesos en los que la sentencia no fuere susceptible de recursos en derecho interno, el juez suspenderá el procedimiento y solicitará directamente de oficio o a petición de parte la interpretación del Tribunal.*

*Artículo 34.- En su interpretación, el Tribunal deberá limitarse a precisar el contenido y alcance de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, referida al caso concreto. El Tribunal no podrá interpretar el contenido y alcance del derecho nacional ni calificar los hechos materia del proceso, no obstante, lo cual podrá referirse a éstos cuando ello sea indispensable a los efectos de la interpretación solicitada.*

*Artículo 35.- El juez que conozca el proceso deberá adoptar en su sentencia la interpretación del Tribunal.*

*Artículo 36.- Los Países Miembros de la Comunidad Andina velarán por el cumplimiento de las disposiciones del presente Tratado y en particular de la observancia por parte de los jueces nacionales a lo establecido en la presente Sección. (...)"*

Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en sesión celebrada el 13 de marzo de 2023 mediante sentencias números 391-IP-2022, 350-IP-2022, 261-IP-2022 y 145-IP-2022, 5147 y 5146, estableció que la «doctrina del acto aclarado» es aplicable al mecanismo procesal de la interpretación prejudicial del ordenamiento jurídico comunitario andino.

De esta manera, el juez que resuelva esta controversia en única o última instancia no estarán obligado a solicitar una nueva interpretación prejudicial sobre asuntos en que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ya se haya pronunciado al respecto, cuyas interpretaciones fueron publicadas en las Gacetas Oficiales del Acuerdo de Cartagena (GOAC).

Así las cosas, en el Acuerdo 06-2023-TJCA de 10 de julio de 2023; el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina aprobó la “nota informativa - Guía para la aplicación del criterio jurídico interpretativo del acto aclarado en las solicitudes de interpretación prejudicial” en la que estableció una regla “*de cuatro (4) pasos*” para dar aplicación a esta:

1. Determinar si en el caso concreto se requiere la aplicación o se controvierte una o más normas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.
2. Determinar si existe un acto aclarado.
3. Identificar claramente la sentencia de interpretación prejudicial que contiene el criterio jurídico interpretativo de la norma en cuestión.
4. Determinar que el asunto no se encuentra dentro de los cuatro supuestos de consulta obligatoria como lo son:
  - (i) Cuando no existe una interpretación prejudicial previamente emitida por el TJCA;
  - (ii) Cuando en un caso, a pesar de que existan normas interpretadas, contengan otras que no lo han sido;
  - (iii) Es necesario que se precise, amplie o modifique un criterio jurídico interpretativo de una norma;
  - (iv) A pesar de existir una interpretación prejudicial para el caso en concreto, se advierten cuestionamientos insoslayables sobre situaciones hipotéticas que, en abstracto, se desprendan o estén vinculadas con la norma andina.

Señalado lo anterior, en el caso que nos ocupa, se observa que se controvierte la aplicación de la disposición contenida en el artículo 165 de la Decisión 2000, respecto al procedibilidad de cancelar el registro marcario y sobre circunstancias de fuerza mayor que impidieron su uso.

De lo anterior, las precisiones realizadas por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en el Acuerdo 06-2023-TJCA de 10 de julio de 2023; se observa que los asuntos puestos en precedencia ya fueron aclarados dentro de los procesos; 145-IP-2022 y 261-IP-2022<sup>1</sup>; 344-IP-2022; 65-IP-2022 publicados en las gacetas Nos. 5146 de 13 de marzo de 2023<sup>2</sup>; 5154 de 12 de abril de 2023<sup>3</sup> y 5101 de 19 enero de 2023<sup>4</sup> respectivamente.

De esta forma, esta Corporación no solicitará ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina interpretación prejudicial en el presente asunto y por el contrario dará aplicación a la “doctrina del acto aclarado” conforme los conceptos que se emitieron en los procesos

Con fundamento en lo anterior,

**RESUELVE:**

**PRIMERO. - CONSIDERAR** reunidos los presupuestos para dictar sentencia anticipada, conforme lo dispuesto en los literales a y c del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011.

---

<sup>1</sup> <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACETA%205146.pdf>

<sup>2</sup> [https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Procesos/145\\_IP\\_2022.pdf](https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Procesos/145_IP_2022.pdf)

<sup>3</sup> <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACETA%205154.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACETA%205101.pdf>

**SEGUNDO. - FIJAR EL LITIGIO y DECRETAR PRUEBAS** conforme la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO. -DAR APLICACIÓN** a la doctrina del acto aclarado en lo relacionado con la solicitud de interpretación prejudicial al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y en su lugar efectuar el análisis de la norma comunitaria conforme los conceptos emitidos en los procesos 145-IP-2022 y 261-IP-2022<sup>5</sup>; 344-IP-2022; 65-IP-2022.

**CUARTO.-**Una vez ejecutoriada la presente decisión, **CÓRRASE** traslado para alegar de conclusión a los sujetos procesales conforme al inciso final del artículo 181 de la Ley 1 437 de 2011, término dentro del cual el agente del Ministerio Público podrá rendir igualmente su concepto.

**QUINTO.** Surtido lo anterior, devolver el expediente al Despacho para proyectar el fallo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado 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 y conserva plena validez, conforme lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 527 de 1999.

---

<sup>5</sup> <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACETA%205146.pdf>

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá, D.C., ocho (8) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2022-00136-00  
**Demandante:** ASMET SALUD E.P.S.  
**Demandado:** ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS  
DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD  
SOCIAL EN SALUD – ADRES Y OTRA  
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Referencia:** CORRE TRASLADO MEDIDA CAUTELAR  
**Asunto:**

Encontrándose el expediente al Despacho para proveer sobre las excepciones previas propuestas por la parte demandada, se observa que, con la presentación de la demanda, Asmet Salud E.P.S solicitó la medida cautelar de suspensión provisional de los actos acusados, tal como se evidencia en el archivo denominado "07PRUEBA14022022\_104814", del expediente digital.

No obstante, al efectuarse el reparto de la demanda no se hizo referencia a tal situación, tanto así, que se radicó como nulidad y restablecimiento del derecho sin suspensión provisional, tal como se evidencia en la siguiente imagen:

Fecha : 22/feb./2022	ACTA INDIVIDUAL DE REPARTO		
NUMERO DE RADICACIÓN	25000234100020220013600		
CORPORACION TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA REPARTIDO AL DESPACHO	GRUPO CD. DESP	(ORAN) ACCION DE NUL. Y RES. DEL DERECHO SIN SUS SECUENCIA: 002 205	FECHA DE REPARTO 22/02/2022 3:18:00 p. m.
OSCAR ARMANDO DIMATE CARDENAS			
IDENTIFICACION 9009351267* SD00000000478 BOG80TASP80	NOMBRE ASMET SALUD E.P.S.* SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y OTRO	APELLIDO jsierrac	PARTE DEMANDANTE DEMANDADO
EMPLEADO			
CUADERNOS 1	FOLIOS	DIGITAL	
DECLARAR LA NULIDAD DE LA COMUNICACIÓN S11410070918043515S000012480600, DEL 7 DE SEPTIEMBRE DE 2018, LA RESOLUCIÓN N° 007866 DEL 16 DE AGOSTO DE 2019 Y LA RESOLUCIÓN 012421 DEL 14 DE JULIO DE 2021			

Por su parte, en el informe secretarial tampoco se hizo alusión a la mencionada solicitud.

Posteriormente, por auto del 23 de marzo de 2023, se admitió la demanda sin que se corriera traslado de dicha medida.

Así las cosas, de conformidad con lo establecido en los artículos 229 y siguientes del C.P.A.C.A., y en aplicación del artículo 233 de la norma en cita, el Despacho **dispone**:

- 1)** De la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de las **Resoluciones Nos. 7866 del 16 de agosto de 2019 y 12421 del 14 de julio de 2021**, por las cuales se ordenó el reintegro de unos recursos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, y se resolvió un recurso de reposición, **córrase** traslado a la parte demandada por **el término de cinco (5) días**.
- 2)** **Notifíquese** a las partes y al Ministerio Público esta providencia, para que manifiesten lo que consideren pertinente.
- 3)** Por Secretaría, **créese** en el repositorio de OneDrive el archivo correspondiente al cuaderno de medidas cautelares, el cual deberá contener todas las actuaciones relativas a dicho trámite, debidamente enumeradas y en orden cronológico, incorporando las documentales desde la solicitud y su anexos hasta esta providencia y las que se llegaren a emitir con posterioridad.
- 4)** **Requiérese** a Secretaría, para que en lo sucesivo al momento de realizar el reparto de los expedientes que son asignados a esta corporación, se verifique la existencia de solicitudes de medidas cautelares presentadas con la demanda, de ser así se debe informar al despacho sobre el particular.
- 5)** 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 que conforma la Subsección "B" 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, once (11) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2021-00467-00  
**Demandante:** COMERCIALIZADORA J AMAYA S.A.S.  
**Demandado:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y  
ADUANAS NACIONALES - DIAN  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** Prescinde audiencia inicial - Anuncia  
que se proferirá sentencia anticipada  
- Corre traslado para alegar.

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, advierte el Despacho que concurren las condiciones para proferir sentencia anticipada de conformidad con lo preceptuado en el artículo 182A del C.P.A.C.A., 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, introdujo la posibilidad de que en la jurisdicción contenciosa administrativa se pudiera proferir sentencia anticipada bajo unos supuestos específicos, a saber:

---

<sup>1</sup> Archivo 20. INFORME CONTROL TERMINOS del expediente digital

**"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 intervenientes. 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

Expediente: 25000-23-41-000-2021-00467-00  
Demandante: Comercializadora J Amaya S.A.S.  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

*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.*

*Surrido 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 en el numeral 1º del artículo en cita, se podrá dictar sentencia anticipada antes de la audiencia inicial, cuando se trate de puro derecho, no haya lugar a practicar pruebas o, cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y su contestación, y sobre estas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento.

Ahora bien, el presente asunto fue admitido por auto del 23 de marzo de 2023<sup>2</sup>, notificado personalmente a la autoridad accionada el 18 de abril de 2023<sup>3</sup>. Por su parte, la autoridad demandada presentó escrito de contestación y allegó el expediente administrativo el 31 de mayo siguiente<sup>4</sup>.

En atención a lo anterior, el Despacho observa que se colman los presupuestos para darle aplicación a lo dispuesto por el numeral 1º del artículo 182A del C.P.A.C.A., como quiera que el presente asunto es de puro derecho, y no existe necesidad de practicar pruebas. En consecuencia, se procederá a fijar el litigio, pronunciarse sobre las pruebas documentales aportadas, cerrar el debate probatorio y anunciar que se proferirá sentencia anticipada.

<sup>2</sup> Archivo 15AutoDejaSinEfectosAdmiteDemandas del expediente digital

<sup>3</sup> Archivo 18.Notificación auto admisorio del expediente digital

<sup>4</sup> Archivo 21 del expediente digital

## **2. Fijación del litigio.**

Conforme lo anterior, corresponde al Despacho realizar la **fijación del litigio u objeto de la controversia**, en los siguientes términos: de la lectura de la demanda y de la contestación se advierte que el problema jurídico dentro del presente medio de control se contrae a determinar: Si con los actos administrativos demandados contenidos en las Resoluciones: **4930 del 30 de septiembre de 2019 y 1009 del 3 de marzo de 2020**, por medio de las cuales la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, le aprehendió una mercancía a la sociedad demandante, por considerar que se vulneró lo contemplado en los artículos 13 y 29 de la Constitución Política de Colombia; numeral 9 del artículo 550 del Decreto 390 de 2016 modificado por el artículo 150 del Decreto 349 de 2018; artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 4 de la Ley 1609 de 2013. En atención a que fueron proferidos presuntamente con i) vulneración al debido proceso; ii) infracción a las normas en que debía fundarse; y, iii) vulneración de los principios de justicia, tipicidad, prevalencia de lo sustancial y favorabilidad.

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

### **3.1 Documentales**

El Despacho tendrá como pruebas las siguientes: i) las documentales aportadas por la parte demandante visibles en las páginas 30 a 156 del archivo "02DemandayAnexos" del expediente digital; y, ii) las documentales allegadas al proceso, con la contestación de la demanda por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN y el expediente administrativo, visibles en las páginas 67 a 604 del archivo "19. CONTESTACIÓN DIAN" del expediente digital.

### **3.2 Oficios**

La parte demandante, solicitó se oficie a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, para que aporte copia auténtica de los documentos aportados en el acápite de pruebas, los cuales reposan en el expediente administrativo.

Sobre el particular, se advierte que los mismos obran en el expediente administrativo allegado por la referida autoridad, según lo expuesto en el numeral anterior. De manera que, se negará esta prueba por inútil e innecesaria.

### **3.3 Testimonios**

La parte demandante solicito los testimonios de los señores: Oscar Iván Tijo Hurtado, Alex Andrés Vela Machado, Yuli Marcela Castelblanco Pinilla, Alberto Antonio Mancera Perdomo, Plácido Orlando Arteaga Goyes, Javier Alberto Barrera Isaza, Hermes Ariza Vargas, Francy Darío López Cruz, Ana Mercedes Forero, Mayra Alejandra Blanco Poveda, Alexis Buitrago, Paola Ramírez Farfán, Sandra Liliana Mondragón Jiménez, Marianela Zambrano Acosta, Juan Carlos Velasco Peña, Adriana Marcela Gélvez Gómez, José Fernando Sánchez Jiménez, Ángela Ximena Cabrera Vivas, Consuelo Astrid Bonilla Perdomo, Diana Caterine Sarmiento Villarreal.

Sobre el particular, el artículo 212 del C.G.P. establece:

**"Artículo 212. Petición de la prueba y limitación de testimonios. Cuando se pidan testimonios deberá expresarse el nombre, domicilio, residencia o lugar donde pueden ser citados los testigos, y enunciarse concretamente los hechos objeto de la prueba.**

*El juez podrá limitar la recepción de los testimonios cuando considere suficientemente esclarecidos los hechos materia de esa prueba, mediante auto que no admite recurso." (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

Expediente: 25000-23-41-000-2021-00467-00  
Demandante: Comercializadora J Amaya S.A.S.  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

En ese orden, se advierte que la solicitud no cumple con uno de los requisitos exigidos en dicha norma, puesto que no se enuncia concretamente los hechos objeto de prueba. Por tanto, se negará su decreto.

### **3.4 Inspección Judicial**

La parte demandante pidió, que en caso de que la entidad demandada no respondiera sobre el oficio solicitado, para que se aporten los antecedentes administrativos, se decrete la inspección judicial para acudir a las oficinas de dicha autoridad, con el fin de verificar los registros en medios magnéticos, electrónicos y documentos que hacen referencia a las pruebas documentales allí obrantes.

Al respecto, se considera que dicha prueba es inútil e innecesaria, toda vez que, como se advirtió en los numerales anteriores, la autoridad demandada allegó copia del expediente administrativo. Por lo tanto, se negará su decreto.

### **4. Del traslado para alegar de conclusión**

Por encontrar acreditada las causales 1 a 3 del numeral 1º, del artículo 182A del C.P.A.C.A., 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 del mismo compilado normativo.

### **5. Cuestiones varias**

Según se observa en el archivo "21. RENUNCIA PODER DTE" obra renuncia al poder, presentada por el abogado John Villamil Casallas con su respectiva constancia de comunicación a la sociedad demandante. En

Expediente: 25000-23-41-000-2021-00467-00  
Demandante: Comercializadora J Amaya S.A.S.  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

consecuencia, por reunir los requisitos del artículo 76 del C.G.P. se aceptará la misma.

Finalmente, se reconocerá personería a los abogados de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, conforme al poder y anexos visibles en el archivo ""19. CONTESTACIÓN DIAN"" y al apoderado de la sociedad demandante conforme al mandato visible en el archivo "22. PODER DTE" del expediente digital.

En ese contexto, el Despacho

**RESUELVE:**

**PRIMERO. Prescíndese** de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A. En consecuencia, **adviértese** que se proferirá sentencia anticipada, conforme lo expuesto en esta providencia.

**SEGUNDO. Fíjase el litigio** conforme quedó establecido en la parte motiva de este auto.

**TERCERO. Ténganse** como pruebas con el valor legal que corresponden las documentales aportadas por la parte demandante visibles en las páginas 30 a 156 del archivo "02DemandayAnexos" del expediente digital; y, ii) las documentales allegadas al proceso, con la contestación de la demanda por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN y el expediente administrativo, visibles en las páginas 67 a 604 del archivo "19. CONTESTACIÓN DIAN" del expediente digital.

**CUARTO. Niégase** la solicitud elevada por la parte demandante, respecto a que se oficie a la Dirección de Impuestos y Aduanas

Expediente: 25000-23-41-000-2021-00467-00  
Demandante: Comercializadora J Amaya S.A.S.  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Nacionales - DIAN, para que remita el expediente administrativo, conforme lo expuesto en este auto.

**QUINTO. Niégase** la solicitud de testimonios efectuada por la parte demandante, conforme lo expuesto en este auto.

**SEXTO. Niégase** la solicitud de inspección Judicial realizada por la parte demandante, conforme lo expuesto en este auto.

**SÉPTIMO. Declárase** cerrado el debate probatorio.

**OCTAVO. 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.

**NOVENO. Acéptase** la renuncia al poder presentada por el abogado John Villamil Casallas, de acuerdo con lo expuesto en este auto.

**DÉCIMO. Réconocese** personería jurídica para actuar en el proceso de la referencia al profesional del derecho Jorge Enrique Guzmán Guzmán, identificado con la C.C No. 4.147.215 y T.P No. 80.458 del C. S de la J, como apoderado principal de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, conforme al poder y anexos visibles en las páginas 20-66 del archivo "19. CONTESTACIÓN DIAN" del expediente digital.

**UNDÉCIMO. Réconocese** personería jurídica para actuar en el proceso de la referencia a la profesional del derecho Ashley Janella Forero Forero, identificado con la C.C No. 1.049.632.343 y T.P No. 267.642 del C. S de la J, como apoderada sustituta de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, conforme al poder y anexos visibles en las páginas 20-66 del archivo "19. CONTESTACIÓN DIAN" del expediente digital.

Expediente: 25000-23-41-000-2021-00467-00  
Demandante: Comercializadora J Amaya S.A.S.  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**DUODÉCIMO. Réconocese** personería jurídica para actuar en el proceso de la referencia al profesional del derecho Wilson Castillo Orozco, identificado con la C.C No. 71.262.208 y T.P No. 216.210 del C. S de la J, como apoderado de la Comercializadora J Amaya S.A.S, conforme al poder visible en el archivo "22. PODER DTE." del expediente digital.

**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.



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

**AUTO INTERLOCUTORIO N°2024-03-148 NYRD**

Bogotá D.C., siete (07) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**EXP. RADICACIÓN:** 250002341000 2020 00323 00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** AGENCIA DE ADUANAS CEVA LOGISTICS S.A.S.  
**DEMANDADO:** DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN- DIRECCION SECCIONAL DE ADUANAS BOGOTA.  
**TEMAS:** DECOMISO DE MERCANCIA / RECURSO RECONSIDERACIÓN / REQUISITO PROCEDIBILIDAD  
**ASUNTO:** RESUELVE REPOSICIÓN

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Vista la constancia secretarial que antecede (Archivo 20 Expediente Digital), procede la sala a pronunciarse sobre el recurso de reposición en subsidio de apelación presentado por el extremo actor.

**I. ANTECEDENTES**

La AGENCIA DE ADUANAS CEVA LOGISTICS S.A.S., de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011, presentó demanda en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, en contra de la DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-. Como consecuencia de lo anterior, solicita:

- a) *Se revoque en su totalidad las Resoluciones No. 002293 del 10 de mayo de 2019 y No. 601-0054418 del 25 de octubre de 2019, de la División de la Gestión de Fiscalización de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).*
- b) *Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, AGENCIA DE ADUANAS CEVA LOGISTICS S.A.S., se ordene la entrega de la mercancía decomisada.*

En el término de traslado de la demanda y de forma oportuna, el apoderado la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, presentó escrito de contestación de demanda el 16 de abril de 2021, presentando excepciones previas.

A través del Auto No. 2022-04-153 NYRD del 21 de abril de 2023, se **rechazó** la demanda presentada (Archivo 01 expediente digital), al declararse probada la excepción de inepta demanda presentada por la demandada.

Contra la mencionada providencia el apoderado de la parte demandante presentó recurso de reposición y en subsidio apelación,

## 1. CONSIDERACIONES

### 2.1. Decisión Susceptible de Recurso:

Se trata del Auto de Sustanciación No 2022-04-153 NYRD del 21 de abril de 2022, mediante el cual se rechazó la demanda.

### 2.2. Presupuestos de Procedencia y Oportunidad del Recurso:

El artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece respecto del recurso de reposición:

***ARTÍCULO 242. Reposición. El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso.***

En el presente caso, la decisión objeto de controversia es el auto de Interlocutorio No 2022-04-153 NYRD del 21 de abril de 2022, mediante el cual se declaró probada una excepción previa, por lo cual resulta procedente el recurso interpuesto por la parte demandante.

En el caso concreto, se infiere de la Constancia Secretarial obrante en el ítem 20 del Expediente Digital, que el Auto del 21 de abril de 2022 fue notificado al demandante, mediante estado del 05 de mayo del 2022 ; que el 10 del mismo mes y año ( día en el que se encontraba llamado a fenercer el término previsto en el artículo 318 del C.G.P) el apoderado judicial la parte demandante interpuso y sustentó recurso de reposición, en subsidio de apelación ; y que obra constancia secretarial del 13 de mayo de 2022 que da cuenta de la oportunidad en que fue radicado el precitado recurso.

Así las cosas, se concluye que el recurso interpuesto por apoderado de la parte demandante (ítem 19 Expediente Digital), es procedente y oportuno.

### 2.3. Sustento Fáctico y Jurídico del Recurso de reposición en subsidio apelación:

Los argumentos expuestos por el apoderado de la parte demandante para recurrir el auto en mención pueden resumirse en que:

i)En primer lugar, señala que, el Auto recurrido resulta violatorio de lo dispuesto en el artículo 706 del Decreto 1165 de 2019 que señala que con la decisión del recurso de reconsideración “...se entiende agotada la actuación en sede administrativa...”, así como de lo dispuesto en el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) - CPACA, pues en él el Despacho impone exigencias no previstas en la Ley para que se entienda agotado el requisito de procedibilidad de interposición del

recurso de reconsideración, en este caso, para acceder al medio de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sostiene que la exigencia contenida en el artículo 161 del CPACA requiere que, de manera previa a la interposición de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, se agoten los recursos de la actuación administrativa, tal como ocurrió en el presente caso. Por el contrario, en ningún momento el Consejo de Estado ha exigido la identidad de argumentos entre el recurso y la demanda, que pretende exigir el Despacho para considerar que se ha agotado el recurso.

ii) Aduce que, la decisión de declarar probadas las excepciones propuestas por la DIAN, el Honorable Tribunal actuó en contravía del anterior principio constitucional pues exigió para la admisión de la demanda el cumplimiento de requisitos no contenidos en la Ley para que se entienda debidamente agotado el requisito de procedibilidad de interposición del recurso de reconsideración.

Específicamente, exigió que el contenido de los recursos que resultaban obligatorios como requisito para demandar tuvieran un contenido específico, lo cual no es cierto; y prohibió el planteamiento de argumentos adicionales en sede judicial, lo cual resulta contrario al espíritu de justicia que debe primar en las decisiones judiciales.

Concluye que , la decisión de declarar probada la excepción previa de ineptitud de la demanda no obedece a ningún criterio jurídico válido, pues (i) CEVA sí interpuso los recursos de ley que exigía el numeral 2 del artículo 161 del CPACA, y (ii) no está prohibido por la Ley que en la demanda el demandante presente argumentos distintos para que el juez de lo contencioso administrativo haga su labor más básica y natural, como lo es el control de legalidad de un acto administrativo; además de que como ya se dijo, la jurisprudencia ya se ocupó de este asunto (el de establecer una tarifa no legal de identidad de argumentos entre el recurso y los cargos de nulidad de la demanda) y decidió, como es lógico y coherente con los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, que no está prohibido el planteamiento de nuevos argumentos en sede judicial, elemento que fue erróneamente apreciado en el Auto recurrido.

Solicita que el auto recurrido sea revocado y en su lugar se proceda con el estudio de la demanda, subsidiariamente solicita se de trámite al recurso de alzada, esto es la apelación ante el Consejo de Estado.

#### **2.4 Consideraciones de fondo en torno al recurso de reposición interpuesto**

Una vez verificadas y analizadas las razones expuestas en el recurso de reposición interpuesto por la parte accionante en contra del No 2022-04-153 NYRD del 21 de abril de 2022, se advierte que le asiste razón al demandante toda vez que, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral segundo del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo unilateral y definitivo de carácter particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios.

El agotamiento de los recursos de la actuación administrativa se constituye, pues, en un requisito previo para acudir a la administración de justicia, en procura de

que la Administración revise su actuación antes de que sea llevada a juicio, con el fin de que la modifique o revoque.

Una vez se han decidido los recursos previstos en la Ley, el administrado puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para solicitar la nulidad del acto con fundamento en los mismos hechos que presentó en sede administrativa, sin perjuicio de mejorar los fundamentos de derecho de la pretensión de nulidad.

Al respecto ll Consejo de Estado a referido que:

*“La Sección en forma reiterada ha expresado que «al contribuyente le es dable alegar “argumentos nuevos” en la etapa jurisdiccional, es decir, no planteados en la etapa gubernativa, si lo pretendido es la ‘nulidad’ de los actos administrativos, en razón a que el examen de legalidad del acto acusado debe efectuarse respecto de los fundamentos de derecho expuestos en la demanda, que a su vez deben concretarse a las causales de nulidad previstas en el Estatuto Tributario y las generales a que se refiere el inciso 2º del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo».*

*Y ha precisado que ante la Jurisdicción no pueden plantearse hechos nuevos -diferentes a los invocados en sede administrativa-, aunque sí mejores o nuevos argumentos y fundamentos de derecho respecto de los planteados en los recursos interpuestos en la vía gubernativa<sup>13</sup>. Lo anterior, porque ello implica la violación del debido proceso de la Administración.<sup>1</sup> ( Subrayado y negrilla fuera del texto)*

Conforme a lo anterior, se evidencia que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha contemplado que, se puedan incluir argumentos nuevos en la demanda jurisdiccional que no fueron expuestos en la vía gubernativa.

Se advierte que, en primera medida se decretó la excepción de inepta demanda por cuanto el demandante, dentro de la actuación administrativa( recurso de reconsideración) aducía falta de legitimación en la causa por pasiva y solicitaba su desvinculación, por cuanto la mercancía decomisada no le pertenecía a este y ahora en sede judicial ataca la legalidad del acto administrativo, refiriendo que este carece de motivación y tipicidad en la conducta endilgada, y como restablecimiento del derecho solicita la devolución de la mercancía decomisada.

Empero, analizados los actos administrativos acusados es decir las Resoluciones No.002293 del 10 de mayo de 2019 y No.601-0054418 del 25 de octubre de 2019, se observa que la mercancía decomisada obraba como declarante la AGENCIA DE ADUANAS CEVA LOGISTICS SAS NIVEL 2, lo cual lo habilita para discutir la legalidad de estos, por cuanto también resultó afectada por los mismos.

En consideración a lo anterior, no encuentra la Sala razón válida alguna para el rechazo de la demanda de la referencia, pues en atención al derrotero jurisprudencial expuesto, no se aprecia, al menos en principio, que el asunto debatido no pueda o no deba ser objeto de control jurisdiccional, la demandante sí participó en el proceso administrativo de definición de la mercancía por lo que podría discutir también la legalidad de los actos y de hecho había interpuesto el

<sup>1</sup> Entre otras, se pueden consultar las sentencias: del 19 de octubre de 2006, Exp. 15147, C.P. María Inés Ortiz Barbosa, del 3 de diciembre de 2009, Exp. 16183, C.P. Héctor J. Romero Díaz, del 16 de septiembre de 2010, Exp. 16691, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, del 3 de marzo de 2011, Exp. 16184, C.P. Martha

recurso de reconsideración, aunque sus razones ahora en sede judicial fuesen distintas y en consecuencia, la Sala repondrá el auto No 2022-04-153 NYRD del 21 de abril de 2022, mediante el cual se declaró probada la excepción de inepta demanda y en su lugar se ordenará continuar con el trámite correspondiente.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** REPONER la decisión adoptada mediante No 2022-04-153 NYRD del 21 de abril de 2022, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado y cumplido lo anterior, ingrese al despacho para continuar con el trámite correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**Magistrado**

(Firmado electrónicamente)

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**

**Magistrado**

(Firmado electrónicamente)

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**

**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.



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

**AUTO SUSTANCIACIÓN N.º 2024-03- 043 AP**

Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**EXP. RADICACIÓN:** 2500023410002019 00588-00  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E  
INTERESES COLECTIVOS  
**ACCIONANTE:** JOSÉ GREGORIO ZAPATA MIRANDA Y  
OTROS  
**ACCIONADO:** AGENCIA NACIONAL DE  
INFRAESTRUCTURA Y YUMA  
CONCESIONARIA S.A  
**TEMAS:** VULNERACIÓN DE DERECHOS A LA  
MORALIDAD ADMINISTRATIVA  
PATRIMONIO PÚBLICO Y ACCESO A LOS  
SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU  
PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y  
OPORTUNA.  
**ASUNTO:** CORRE TRASLADO PARA ALEGAR

**MAGISTRADO SUSTANCIADOR: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Mediante auto No. 2024-02-105 AP de 14 de febrero de 2024, se surtió la etapa prevista en el artículo 28 de la Ley 472 de 1998, se incorporaron las pruebas documentales anexadas por las partes, se declaró surtido el periodo probatorio y se corrió traslado a los intervenientes sobre las pruebas obrantes en el expediente en el término previsto en el artículo 110 del CGP aplicable a esta jurisdicción por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011 (fl. 320 a 322 Cuaderno Principal).

La referida providencia fue notificada por anotación en estado de 19 de febrero de 2024, sin que las partes presentaran oposición alguna sobre esta y quedando en firme. Así las cosas, lo procedente es continuar con la etapa prevista en el artículo 33 de la Ley 472 de 1998 y correr traslado a las partes, para que, en el término de cinco (5) días, presenten por escrito sus alegatos de conclusión.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE**

**PRIMERO. - CORRER TRASLADO** a las partes para que presenten sus alegatos de conclusión por el término común de cinco (05) días, conforme lo previsto en el artículo 33 de la Ley 472 de 1998.

**SEGUNDO. -** Una vez vencido el trámite anterior, por Secretaría se procederá con el **INGRESO** del expediente al Despacho para continuar con la etapa correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
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 y goza de plena validez conforme al artículo 7 de la Ley 527 de 1999.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB-SECCIÓN B

Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No.25000-23-41-000-2018-01088-00  
**Demandante:** EMPRESA DE MEDICINA INTEGRAL EMI  
S.A.  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** CONCEDE APELACIÓN

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, el Despacho **dispone**:

Por ser procedente al tenor de lo dispuesto en los artículos 243 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, **concédese** ante el Consejo de Estado Sección Primera el recurso de apelación interpuesto en oportunidad por el apoderado judicial de la parte demandante<sup>2</sup>, contra sentencia de 26 de octubre de 2023, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda<sup>3</sup>.

Ejecutoriado este auto y previas las constancias del caso, **remítase** el expediente al superior.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firma electrónica**

**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

<sup>1</sup> Folio 210 del cuaderno principal

<sup>2</sup> Folio 196-209 del cuaderno principal

<sup>3</sup> Folio 171-188 del cuaderno principal

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
-SECCIÓN PRIMERA-  
-SUB SECCIÓN “A”-

Bogotá D.C., uno (01) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**PROCESO No.:** 25000-23-41-000-2018-00237-00  
**DEMANDANTE:** PEDRO ANTONIO CHAUSTRE  
HERNÁNDEZ Y OTROS.  
**DEMANDADO:** NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA  
NACIONAL Y OTROS.  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS  
CAUSADOS A UN GRUPO

---

**Asunto: Resuelve excepciones previas, acepta integración al grupo, y reconoce personería adjetiva.**

Procede el Despacho a resolver sobre las excepciones previas propuestas por la Industria Militar Colombiana- INDUMIL, conforme lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley 472 de 1998<sup>1</sup>, y por remisión normativa, los artículos 100 y 101 del Código General del Proceso.

**I. ANTECEDENTES**

1.1. El señor **PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNÁNDEZ**, actuando como abogado e integrante del grupo actor, como también representante judicial de los señores **HARLEN ARIEL CASTRO RICO, LUIS CARLOS RUBIO URREA** y **ARMANDO JUVENAL PERNETT CHARRIS**, presentaron el medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo, contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- COMANDIO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES-DEPRTAMENTO DE CONTROL, COMERCIO DE ARMAS, MUNICIONE Y EXPLOSIVOS**, y la **INDUSTRIA MILITAR (INDUMIL)**, solicitando el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios materiales, ocasionados “*con el cobro pecuniario y antijurídico por concepto del pago por la expedición del permiso de porte de armas, revalidación del permiso y código único de atención electrónica para porte de*

<sup>1</sup> **ARTICULO 57. CONTESTACION, EXCEPCIONES PREVIAS.** La parte demandada podrá interponer excepciones de mérito con la contestación de la demanda, así como las excepciones previas señaladas en el Código de Procedimiento Civil. Las excepciones de acuerdo con su naturaleza, se resolverán de conformidad con las reglas previstas en el Código de Procedimiento Civil.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-00237-00  
 MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNANDEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NAIONAL Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y OTROS

*armas, a pesar de la suspensión general y permanente de los permisos a nivel nacional, desde el 24 de diciembre de 2015".<sup>2</sup>*

1.2. Mediante auto del 26 de septiembre de 2018<sup>3</sup>, el Despacho admitió la demanda, y corrió el traslado de la misma, para que la parte demandada se pronunciara sobre ella.

1.2.1. El citado auto admisorio fue objeto de corrección, con providencia del 23 de agosto de 2019, en lo atinente al numeral quinto (5°) de la parte resolutiva del mismo, que trata sobre la orden de informar a la comunidad, por la parte actora, del trámite del medio de control de la referencia ante esta Corporación, a través de un medio masivo de comunicación- prensa o radio.

1.3. El informe secretarial de fecha 09 de octubre de 2019<sup>4</sup>, señaló que vencido el citado traslado, la Industria Militar- INDUMIL, contestó la demanda y propuso excepciones, de lo cual se corrió a su vez traslado a la parte demandante, sin que esta haya realizado pronunciamiento alguno al respecto.

## II. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

La Industria Militar- INDUMIL propuso las siguientes excepciones:

- i) Ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales.
- ii) Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.

## III. CONSIDERACIONES

3.1. El artículo 57 de la Ley 472 de 1998, expresa respecto de las excepciones previas:

**"Artículo 57.- Contestación, Excepciones Previas.** La parte demandada podrá interponerse excepciones de mérito con la

<sup>2</sup> Expediente físico. Cuaderno Principal. Folio 98. "Pretensiones".

<sup>3</sup> Expediente físico. Cuaderno Principal. Folios 135-137.

<sup>4</sup> Ibídem. Folio 134.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-00237-00  
 MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNANDEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NAIONAL Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y OTROS

*contestación de la demanda, así como las excepciones previas señaladas en el Código de Procedimiento Civil. Las excepciones de acuerdo con su naturaleza, se resolverán de conformidad con las reglas previstas en el Código de Procedimiento Civil.”*

Por su parte, los artículos 100 y 101 la Ley 1564 de 2012, esto es, el Código General del Proceso, indican:

**“Artículo 100. Excepciones previas.** Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

1. *Falta de jurisdicción o de competencia.*
2. *Compromiso o cláusula compromisoria.*
3. *Inexistencia del demandante o del demandado.*
4. *Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.*
5. *Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.*
6. *No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.*
7. *Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.*
8. *Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.*
9. **No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.**
10. *No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.*
11. *Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada.*

**“Artículo 101.- Oportunidad y trámite de las excepciones previas.** Las excepciones previas se formularán en el término del traslado de la demanda en escrito separado que deberá expresar las razones y hechos en que se fundamentan. Al escrito deberán acompañarse todas las pruebas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandado.

[...]

Las excepciones previas se tramitarán y decidirán de la siguiente manera:

1. *Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados.*
2. **El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.**

[..]” (Resaltado fuera del texto original).

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-00237-00  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNANDEZ Y OTROS  
DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NAIONAL Y OTROS.  
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y OTROS

En consecuencia, como quiera que todas las excepciones propuestas por INDUMIL se encuentran entre las excepciones previas señaladas por el artículo 100 del C.G.P, procede el Despacho a resolver sobre las mismas, conforme a la normativa citada.

**3.2. Excepción previa: Ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales.**

Considera INDUMIL, que los criterios proporcionados por el accionante para identificar y definir el grupo, atienden a razones subjetivas del mismo, debido a que, si bien es cierto que hay personas que han seguido pagando los valores con fundamento en la revalidación y otorgamiento de permisos por el costo del uso del arma, no implica que los mismos se encuentran en la misma situación descrita por el accionante, como criterio de identificación del grupo, pues a pesar de tratarse de un supuesto daño a nivel nacional, se puede evidenciar que no se ha despertado el interés dentro del proceso, que se esperaría de la magnitud de las cifras presentadas por el accionante.

Lo anterior, se puede constatar en el expediente, en tanto que no se ha alcanzado el número de veinte (20) personas, y no es suficiente justificación establecer que la entidad, al no suministrar los nombres al actor, le imposibilito hacerlo en los términos del artículo 46 de la ley 472 de 1998, pues este contaba con otros medios idóneos, para conseguir las personas requeridas.

Además, quienes adelantan sus trámites en el Departamento Control Comercio de Armas, Municiones, Explosivos y Sustancias Químicas Controladas- DCCA, lo hacen de manera voluntaria y consciente, sin que quienes paguen este valor estén obligados a mantener el permiso permanentemente, pues es de su libertad y discrecional decidir si lo mantienen o devuelven el arma a su titular, que en este caso es el Estado.

Es necesario que quien adelante acción de grupo o los miembros que pertenezcan al grupo, no sigan pagando el valor del costo de uso del permiso, su revalidación o valor de ventanilla actualmente, debido a que no se encuentran obligados a seguir pagando este valor, y está a su

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-00237-00  
 MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNANDEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NAIONAL Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y OTROS

discrecionalidad, devolver las armas a su titular, que en este caso es el Estado. Si se considera que se está ocasionando un daño antijurídico a los mismos, el accionante o miembros del grupo no pueden mantenerse en el mismo indefinidamente con el propósito de atribuirle responsabilidad al Estado permanentemente, por una decisión producto de la autonomía de la voluntad de cada uno de los que pagan, ya que esto desencadenaría en una contradicción de estar inconformes con el daño antijurídico, pero dejar abierta la puerta para seguir demando al Estado por lo mismo, por lo que se evidenciaría una inconsistencia con las pretensiones y la situación real de los mismos.

### **Análisis del Despacho**

Los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998, establecen respecto de las acciones de grupo:

**ARTICULO 3o. ACCIONES DE GRUPO.** *<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad.*

*La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios.*

**ARTICULO 46. PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES DE GRUPO.** *<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de los elementos que configuran la responsabilidad.*

*La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios.*

*<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas.*

De manera que, la acción de grupo se ejerce exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios causados a un número plural o un conjunto de personas, que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que origina perjuicios individuales, esto es, que

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-00237-00  
 MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNANDEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NAIONAL Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y OTROS

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>5</sup>, siendo ello el requisito de procedencia de la misma y la admisión de la demanda.

Al respecto, el H. Consejo de Estado con Sentencia 4584 del 10 de junio de 2021, C.P. Dra. María Adriana Marín, radicado N° 76001-23-31-000-2002-04584-02(AG)REV-SU, unificó su posición jurisprudencial sobre los criterios para determinar el grupo afectado y la individualización de sus miembros, concluyendo al respecto:

*“(..) Dicho esto, procede la Sala a unificar la jurisprudencia de la Corporación sobre los criterios a partir de los cuales se determinan los miembros de un grupo. Esto se hace acogiendo el criterio jurisprudencial fijado en la providencia del 2 de agosto de 2006<sup>[206]</sup>, en el sentido de señalar que, 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 estos 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>[207]</sup>.**

*Ahora bien, en relación con el establecimiento de criterios uniformes para la individualización de los miembros del grupo, la Sala considera pertinente precisar que, dada la multiplicidad de situaciones y daños que pueden alegarse en la acción de grupo, resulta inviable identificar todos los criterios para la identificación de sus miembros, toda vez que esta cuestión dependerá en cada caso particular de las circunstancias específicas en que se occasionó el daño cuya reparación se pretende, con la salvedad de que a cada persona, en aplicación de la carga de la prueba prevista en el artículo 177 del CPC -art. 167 CGP- que pretenda integrarse en el respectivo grupo, le corresponderá acreditar que sufrió un daño antijurídico derivado de la misma causa compartida por el grupo, así como demostrar su causalidad.(...)" (Negrilla y Subrayado fuera de texto).*

Entonces, sostiene el Alto Tribunal de lo Contencioso, que para que sea

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 16 de abril de 2007, Rad. n° 25000-23-25-000-200200025-02.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-00237-00  
 MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNANDEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y OTROS

procedente una acción de grupo y la decisión de la controversia sea unitaria, se requiere la existencia de aspectos de hecho o de derecho comunes, es decir, condiciones uniformes entre los miembros del grupo, sin que se trate 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>6</sup>

En el *sub judice*, en el escrito de la demanda, se determinó como grupo actor, a los “*particulares que han tenido que pagar sumas de dinero por concepto de expedición, revalidación de permisos para porte de armas de fuego, y por concepto del código único de atención electrónica para porte de armas, a pesar que desde el 24 de diciembre de 2015, los permisos para portar armas se encuentran suspendidos en toda Colombia, de conformidad con los Decretos Nacionales 2515 de 2015, 155 de 2016, 2208 de 2017 y 2268 de 2017. Los miembros del grupo han pagado de manera antijurídica por estos conceptos, pues sus permisos para porte de armas a nivel nacional están suspendidos*”, y como criterios para efectos de identificar y definir el grupo, señaló:

“(...)”

1. Que sean usuarios de la INDUSTRIA MILITAR (INDUMIL), independientemente de su ubicación dentro de la geografía nacional y hayan solicitado PERMISO PARA PORTE DE ARMAS.
2. Que los usuarios particulares hayan pagado sumas de dinero a la INDUSTRIA MILITAR (INDUMIL), desde la entrada en vigencia del Decreto 2515 de 2015, esto es, el 24 de diciembre de 2015, hasta la fecha en que se expida la sentencia que ponga fin a esta controversia, por concepto de expedición del PERMISO PARA PORTE DE ARMAS de fuego, revalidación del mismo y expedición del código único de atención electrónica para porte de armas. (...)”

De manera que, advierte el Despacho, que en la demanda se identificó al grupo afectado, y se encuentra constituido por las personas del territorio nacional, afectadas por el pago que realizaron a la Industria Militar Colombiana- INDUMIL, para la expedición del permiso de porte de armas de

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado- Sala Primera Especial de Decisión. Sentencia 4584 del 10 de junio de 2021. C.P Dra. María Adriana Marín. Radicado N° 76001-23-31-000-2002-04584-02(AG)REV-SU.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-00237-00  
 MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNANDEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NAIONAL Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y OTROS

fuego, su revalidación, o el otorgamiento del código único de atención electrónica para el porte de armas, durante la suspensión general de los permisos para el porte de armas en todo el país, dispuesta desde la vigencia del Decreto 2515 del 2015 “*Por el cual se adoptan medidas para la suspensión general de permisos para el porte de armas*”, esto es el 24 de diciembre de 2015, hasta la resolución de la presente acción mediante sentencia; que fundamenta la solicitud de indemnización deprecada en la presente acción, y resulta uniforme para todos los integrantes del grupo, como causa compartida por el grupo y origen del daño deprecado.

Ahora, respecto a que la demanda del medio de control de la referencia no fue presentada por el grupo mínimo de 20 personas, dicho requerimiento establecido en el inciso tercero del artículo 46 de la Ley 472 de 1998<sup>7</sup>, fue declarado exequible por la H. Corte Constitucional en sentencia C- 116 del 13 de febrero de 2008, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil, pero en el entendido que “*(...) para la legitimación activa en las acciones de grupo no se requiere conformar un número de veinte personas que instauren la demanda, pues basta que un miembro del grupo que actúe a su nombre señale en ella los criterios que permitan establecer la identificación del grupo afectado, siendo ésta la interpretación que adecua la norma al Estatuto Superior. (...)*”, al considerar que “*(...) la exigencia de que el grupo debe estar integrado al menos por veinte personas, no puede entenderse como un obstáculo para la presentación de la demanda, en cuanto no se requiere la concurrencia de todos ellos para tal acto, toda vez que, de conformidad con el artículo 48 del mismo ordenamiento, en la acción de grupo el actor o quien actúa como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas por los hechos lesivos. Por ello, lo que resulta exigible al actor al momento de presentar la demanda, a la luz del numeral cuarto (4º) del artículo 52 del mismo ordenamiento, es el deber de señalar en ella la identidad de por lo menos veinte de los miembros del grupo afectado o, en todo caso, señalar los criterios que permitan su identificación por parte del juez. (...)*”

<sup>7</sup> ARTICULO 46. PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES DE GRUPO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. ~~Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de los elementos que configuran la responsabilidad.~~

La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas.  
(Destacado fuera de texto)

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-00237-00  
 MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNANDEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NAIONAL Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y OTROS

Es decir, que no es necesario que todas las personas que integran el grupo demandante concurran al momento de presentación de la demanda, ni que quienes presentan la demanda sean por lo menos 20 demandantes, toda vez que en la acción de grupo, el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción.<sup>8</sup>

Por lo cual, no es exigible en el presente asunto la presentación de la demanda por el grupo mínimo de veinte (20) personas, como lo adujo INDUMIL en la excepción propuesta, pues basta con que la demanda fue impetrada por el señor Pedro Antonio Chaustre Hernández, como abogado y miembro del grupo afectado, que representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, además que fueron señalados los criterios que permiten establecer la identificación del grupo afectado, como se precisó en precedencia.

De manera que, no se encuentra probada la ineptitud de la demanda de la referencia por falta de requisitos formales, y en consecuencia se negará esta excepción previa, por no haber prosperado.

### **3.3. Excepción previa: Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.**

Precisa INDUMIL, que lo que se aprecia como motivo de inconformidad por parte del accionante, atiende a una razón subjetiva, ya que busca generalizar para poder tener acceso a una atención privilegiada, de una forma más ágil, y los beneficios que trae el procedimiento especial para constitucionales como la de la acción de grupo, pues está demostrado dentro del expediente la no conformación del grupo de 20 personas, a pesar de ser un supuesto daño a nivel nacional, y con muchos afectados como lo estima el demandante, por lo que el medio de control idóneo para el caso planteado, es una reparación directa adelantada dentro de la jurisdicción contenciosa

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado- Sección Tercera. C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia del 16 de abril de 2007. Radicación No: 25000-23-25-000-2002-00025-02(AG).

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-00237-00  
 MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNANDEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NAIONAL Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y OTROS

administrativa, como lo dispone el artículo 140 de la ley 1437 de 2011 del CPACA.

Se advierte entonces, que con este proceso se busca una reparación directa individual, en el cual no se agota y se omite el requisito de procedibilidad que se exige del artículo 161 del CPACA, por lo que se puede apreciar que adelantar el proceso de esta manera le es beneficioso, atractivo y conveniente al accionante, al ser los términos de resolución dentro del proceso de acción de grupo más cortos y agiles a los de los procesos de los medios de control del CPACA, y se solicita por ello el análisis de la situación en conjunto con los antecedentes, pruebas, dificulta de la integración del grupo y los beneficios que se han producido y se producirán de continuar el trámite de esta forma, y si se logra la teleología propia de la acción de grupo contenida en el artículo constitucional.

### **Análisis del Despacho**

Respecto a la excepción de “*habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde*”, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado- Sección Quinta, en sentencia del 13 de febrero de 2020, Consejera Ponente Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Radicación No. 73001-23-33-000-2019-00429-01, precisó:

**“(…) La excepción de trámite inadecuado recae sobre el aspecto específico del modo cómo se ha hecho valer desde el punto de vista del procedimiento el asunto judicializado, sin que se ataque el derecho sustancial sino su trámite y ejercicio, por lo que se afecta el procedimiento, que en más de las veces puede ser encausado a su debida forma.**

**(…)**

**Pero más allá de ello, lo cierto es que los alcances del trámite adecuado tiene que ver en forma relacional directa con la clase de acción o medio de control, a partir de que el proceso se encause en forma debida y cuya correcta determinación y alcance marcarán aspectos tan importantes y medulares como la caducidad de la acción, las competencias, los presupuestos procesales, la causa petendi a incoar, los plazos y términos procesales y, finalmente, el sentido del fallo, en tanto no será la misma dinámica considerativa como tampoco las mismas decisiones a adoptar, en tratándose de diferentes medios de control.**

*La incidencia del trámite inadecuado, aunque se proyectaba a espacios mucho más importantes bajo las regulaciones procesales contencioso administrativa y procesal civil, al punto de ser causal constitutiva de*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-00237-00  
 MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNANDEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NAIONAL Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y OTROS

*nulidad procesal que fue derogada por el CGP, dentro de un contexto teórico presentó varias generalidades predicables de dicha figura.*

(...)

*Así las cosas, se está ante un trámite inadecuado, a hoy como excepción previa, cuando hay una sustitución íntegra del procedimiento, pero no cuando surgen alteraciones de una o varias fases.*

*Por lo que resulta claro que al haberse abstraído el trámite por proceso diferente al que corresponde o trámite inadecuado de las causales de nulidad procesal, conforme a las voces del artículo 134 del CGP, el legislador dejó como único camino para su alegación, el campo de la excepción previa, por lo que extrapolando la argumentación general fundamento de las disquisiciones generales y teóricas de antaño precitadas, esta excepción solo encontrará prosperidad cuando la desviación del trámite sea total e insubsanable por el operador jurídico, quien conforme a las nuevas visiones procesales tanto en el ordenamiento procesal contencioso administrativo como ordinario civil ha sido dotado de variadas herramientas para que en su proactividad garantice el saneamiento del proceso y el correcto encause del procedimiento. (...)"(Negrilla y subrayado fuera de texto)*

De manera que, la discusión sobre el trámite adecuado de la acción es una típica excepción previa, que tiene como propósito que el proceso se desarrolle acorde con el procedimiento legal previsto, y en tutela del derecho al debido proceso y las garantías fundamentales perentorias, bajo la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio, cuya inobservancia se concreta, cuando hay una sustitución íntegra del procedimiento, y la desviación del trámite sea total e insubsanable pro el operador jurídico<sup>9</sup>.

El artículo El artículo 145 del CPACA, señala que el medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo, puede ser ejercido por “*cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.*”, de modo que se dirige a resarcir un perjuicio ocasionado a un número plural de personas, y de naturaleza eminentemente indemnizatoria, el cual se configura a partir de la preexistencia de un daño que se busca reparar pecuniariamente y en forma individualizada, para todos aquellos que se han visto afectados.

<sup>9</sup> Consejo de Estado- Sección Quinta. C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia del 13 de febrero de 2020. Radicación No. 73001-23-33-000-2019-00429-01.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-00237-00  
 MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNANDEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NAIONAL Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y OTROS

Es decir, que por medio de las acciones de grupo, un conjunto de personas que hayan sufrido daños en condiciones uniformes respecto de una misma causa, pueden demandar la satisfacción de sus intereses individuales o subjetivos para que se les reconozca una indemnización que les repare los perjuicios padecidos<sup>10</sup>.

Por su parte, el artículo 145 del CPACA, dispone respecto del medio de control de reparación directa, que “*(...) la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. (...) el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma (...)*”<sup>11</sup>; tratándose entonces, de una acción tendiente a indemnizar a las personas, con ocasión de la responsabilidad extracontractual en que pudo incurrir el Estado<sup>12</sup>.

Así, la acción de reparación directa es de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible, a través de la cual la persona que se crea lesionada o afectada, podrá solicitar directamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que se repare el daño causado y se le reconozcan las demás indemnizaciones que correspondan.<sup>12</sup>

En el *sub judice*, INDUMIL arguye como sustento para la prosperidad de esta excepción, que el medio de control idóneo para el caso planteado es una reparación directa, conforme lo dispuesto por el artículo 140 de la ley 1437 de 2011 del CPACA, pues las pretensiones de la demanda atienden a una razón subjetiva, y el accionante lo que busca es generalizar para poder tener acceso al trámite privilegiado y ágil, del procedimiento especial para constitucionales, como es la acción de grupo.

Según la citada norma contenciosa, la acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad

<sup>10</sup> Artículo 46 de la Ley 472 de 1998.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio. Sentencia C-644 de 2011. Referencia: expediente D-8422.

<sup>12</sup> Ibídem.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-00237-00  
 MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNANDEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NAIONAL Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y OTROS

patrimonial del Estado, cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal, distinta a un contrato estatal o un acto administrativo.

Y por su parte, la acción de grupo es una acción indemnizatoria, cuyo objetivo es la reparación de los perjuicios patrimoniales de contenido subjetivo o individual, que provienen de un daño ya consumado o que está produciéndose, y puede ser interpuesta por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes, respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas.<sup>13</sup>

Entonces, advierte el Despacho el carácter indemnizatorio de los dos medios de control citados, y por ello el carácter reparatorio tanto del medio de control de reparación directa como proceso de tipo ordinario, como de la acción de grupo, de tipo constitucional, dirigidas ambas a la garantía y protección judicial de los derechos de las personas en sus distintos ámbitos.

No obstante, a la luz de lo establecido en el artículo 88 de la Constitución Política<sup>14</sup> y el artículo 47 de la Ley 472 de 1998<sup>15</sup>, la acción de grupo es una acción de carácter principal, que procede a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial, para pretender la reparación de los perjuicios sufridos, que puede instaurarse sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios, como es el medio de control de reparación directa, y en otros términos conlleva que, “(...) queda al arbitrio del demandante ejercer en los casos en que ésta procede o bien la acción de grupo o la correspondiente acción ordinaria.”<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Consejo de Estado- Sección Tercera. C.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque. Sentencia del 18 de octubre de 2001. Radicación No.25000-23-27-000-2000-0023-01 (AG-021).

<sup>14</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 88.** *La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.*

**También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.**

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

<sup>15</sup> **LEY 472 DE 1998.ARTICULO 47. CADUCIDAD.** *Sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios, la acción de grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo.*

<sup>16</sup> Consejo de Estado- Sección Tercera. C.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque. Sentencia del 18 de octubre de 2001. Radicación No.25000-23-27-000-2000-0023-01 (AG-021).

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-00237-00  
 MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNANDEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NAIONAL Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y OTROS

La parte demandante en el presente medio de control, en cuanto a la procedencia y oportunidad de la acción de grupo, precisó en su escrito de demanda:

*“(...) En el presente caso, se trata de un grupo de personas, naturales y jurídicas, que han pagado por concepto de permisos para porte de armas de fuego, expedición y revalidación y por concepto del código único de atención electrónica para porte de armas; todos los miembros del grupo son determinables e identificables plenamente; entonces, se tiene, que la causa generadora del perjuicio, es el cobro pecuniario y antijurídico a favor de la INDUSTRIA MILITAR (INDUMIL) por concepto de lo pagado por permisos para porte de armas de fuego (expedición y revalidación), y por concepto del código único de atención electrónica para porte de armas, lo que originó perjuicios individuales para esos usuarios, toda vez que de manera antijurídica sin contraprestación alguna o derecho alguno a su favor han pagado sumas de dinero.*

*De conformidad con lo señalado por los artículos 3, 46, 48 y 52 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 145 de la Ley 1437 de 2011, la presente acción es procedente toda vez que las personas que conforman el extremo activo buscan la indemnización plena de perjuicios por los daños que sufrieron como causa de las acciones u omisiones de la demandada. En particular es importante resaltar: (i) El número de demandantes o afectados es superior a veinte (20) personas tal y como lo exige el inciso final del artículo 46 de la Ley 472 de 1998. (ii) La causa que les generó los perjuicios al grupo es la misma; a saber: el pago de dineros por concepto de permisos para porte de armas de fuego (expedición y revalidación) y del código único de atención electrónica para porte de armas, sin poder portar el arma en virtud a las suspensiones de los permisos de PORTE, es decir, no pueden portar las armas de fuego a pesar de haber incurrido en gastos y costos para el objeto referido (Porte), produciéndose de esta forma un detrimiento patrimonial para ellos. (iii) El daño sufrido por dicha omisión también es uniforme, toda vez que se compone de la suma que canceló cada particular no exceptuado por los permisos y el código, como de los intereses legales generados y aplicados a esos montos. (...)"*

De lo cual se evidencia, que la acción de grupo de la referencia, tiene como fin, móvil o motivo, la posibilidad de obtener, a través de un mismo proceso, la reparación del daño que ha sido causado a una pluralidad de personas, con ocasión a la ocurrencia de un mismo hecho, consistente en el “pago de dineros por concepto de permisos para porte de armas de fuego (expedición y revalidación) y del código único de atención electrónica para porte de armas, sin poder portar el arma en virtud a las suspensiones de los permisos de PORTE, es decir, no pueden portar las armas de fuego a pesar de haber incurrido en gastos y costos para el objeto referido (Porte)”, que constituye una causa común, como se precisó en precedencia, y se ejerce con la exclusiva pretensión de reconocimiento y pago de los perjuicios causados por ello, y que se reclaman en esta instancia.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-00237-00  
 MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNANDEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NAIONAL Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y OTROS

Así, la demanda impetrada en la presente acción de grupo resulta procedente, comoquiera que el medio de control corresponde no solo con la finalidad indemnizatoria pretendida por la parte accionante, sino que también cumple con los requisitos contemplados por la normativa especial que la rige, esto es, la Ley 472 de 1998, para su interposición y admisión, denotando su trámite acertado, a través de esta herramienta judicial.

Además, aunque el asunto sometido a estudio, pudiese ser objeto de litigio mediante el medio de control de reparación directa, finalmente la presentación de la demanda a través de esta acción de grupo, responde al arbitrio del accionante, quien decidió el ejercicio de la misma, para efectos de reclamar la reparación de los presuntos perjuicios sufridos, debido a los hechos alegados en la demanda.

En ese orden, tampoco prospera la excepción previa propuesta de “*Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde*”, por no encontrarse probada la misma.

### **3.4. De la solicitud de integración del Grupo**

El artículo 55 de la Ley 472 de 1998, respecto a la integración del grupo en el medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo, consagra:

**«Artículo 55. Integración al grupo.** Cuando la demanda se haya originado en daños ocasionados a un número plural de personas por una misma acción u omisión, o por varias acciones u omisiones, derivadas de la vulneración de derechos o intereses colectivos, quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte dentro del proceso, antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo. Quien no concurra al proceso, y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes, podrá acogerse posteriormente, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la información anterior, pero no podrá invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor y tampoco se beneficiará de la condena en costas.

*La integración de nuevos miembros al grupo, con posterioridad a la sentencia, no incrementará el monto de la indemnización contenida en ella.*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-00237-00  
 MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNANDEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NAIONAL Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y OTROS

*Las acciones individuales relativas a los mismos hechos podrán acumularse a la acción de grupo, a solicitud el interesado. En este evento, el interesado ingresará al grupo, terminará la tramitación de la acción individual y se acogerá a los resultados de la acción de grupo».*  
 (Resaltado fuera del texto original)

Así, la norma transcrita establece dos oportunidades procesales para integrar nuevos miembros al grupo, consistentes en: 1) antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el que se señale el nombre, el daño sufrido, el origen del mismo, el deseo de acogerse al fallo, y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo; y 2) dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la información mencionada, sin invocar daños adicionales o excepcionales para obtener una indemnización mayor.

Al plenario fueron aportados dos (2) solicitudes de integración al grupo, por los señores Armando Juvenal Pernett Charris<sup>17</sup> y Luis Carlos Rubio Urrea<sup>18</sup>, junto con los poderes para su representación judicial dentro de la presente acción, los cuales, teniendo en cuenta la etapa procesal vigente, encuentra el Despacho que, el proceso de la referencia aún no ha sido abierto a pruebas, por lo que están en tiempo la inclusión de nuevos afectados al grupo inicial demandante, y como ha sido solicitado, se tendrán como integrantes del grupo actor, teniendo en cuenta que: (i) los solicitantes se encuentran plenamente identificados, (ii) se encuentra indicado el daño sufrido y el origen del mismo, y (iii) concurre la determinación de pertenecer al conjunto de personas que interpuso la demanda como un mismo grupo.

### **3.5. Reconoce personería adjetiva**

**3.5.1.** Conforme a lo previsto en el artículo 74 del Código General del Proceso (CGP) y en el artículo 5º de la Ley 2213 de 2022, se le reconocerá personería adjetiva para actuar en representación de la Industria Militar Colombiana- INDUMIL, al abogado Dr. Carlos Andrés Moreno Torres, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.020.754.985 de Bogotá DC y T.P. 241.664 del C.S. de la J., en los términos y para los efectos de las facultades conferidas<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Expediente físico. Cuaderno Principal. Folio 201.

<sup>18</sup> Ibídem. Folio 200

<sup>19</sup> Expediente Físico. Cuaderno Principal. Folios 183-189.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-00237-00  
 MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
 DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNANDEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NAIONAL Y OTROS.  
 ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y OTROS

**3.5.2.** Conforme a lo previsto en el artículo 74 del Código General del Proceso (CGP) y en el artículo 5º de la Ley 2213 de 2022, se le reconocerá personería adjetiva para actuar en representación de los señores Armando Juvenal Pernett Charris y Luis Carlos Rubio Urrea, al abogado Dr. Pedro Antonio Chaustre Hernández, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.589.807 de Bogotá DC y T.P. 101.271 del C.S. de la J., en los términos y para los efectos de las facultades conferidas<sup>20</sup>.

**3.6.** En virtud de lo anterior, el Despacho dispondrá: I) negar todas las excepciones previas propuestas por la Industria Militar Colombiana- INDUMIL; II) admitir la integración en calidad de integrantes del grupo actor de los señores Armando Juvenal Pernett Charris y Luis Carlos Rubio Urrea; III) reconocer personería adjetiva para actuar al abogado Dr. Carlos Andrés Moreno Torres, para actuar en representación de la Industria Militar Colombiana- INDUMIL, en los términos del mandato que le fue conferido por dicha entidad; y así mismo IV) reconocer personería adjetiva para actuar al abogado Dr. Pedro Antonio Chaustre Hernández, en representación de los señores Armando Juvenal Pernett Charris y Luis Carlos Rubio Urrea, en los términos del mandato que le fue conferido por los mismos.

En mérito de lo expuesto el Despacho,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: NIÉGANSE** todas las excepciones propuestas por la Industria Militar Colombiana- INDUMIL, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ADMÍTASE** la integración en calidad de integrantes del grupo actor, a los señores Armando Juvenal Pernett Charris y Luis Carlos Rubio Urrea, de conformidad con los argumentos esgrimidos en las consideraciones de este proveído.

---

<sup>20</sup> Expediente Físico. Cuaderno Principal. Folios 200-201.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2018-00237-00  
MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO CHAUSTRE HERNANDEZ Y OTROS  
DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NAIONAL Y OTROS.  
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES Y OTROS

**TERCERO: RECONÓZCASE** personería adjetiva al abogado Dr. Carlos Andrés Moreno Torres, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.020.754.985 de Bogotá DC y T.P. 241.664 del C.S. de la J., para actuar como apoderado judicial de la Industria Militar Colombiana- INDUMIL, en los términos y para los efectos de las facultades conferidas.

**CUARTO: RECONÓZCASE** personería adjetiva al abogado Dr. Pedro Antonio Chaustre Hernández, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.589.807 de Bogotá DC y T.P. 101.271 del C.S. de la J., para actuar como apoderado judicial de los señores Armando Juvenal Pernett Charris y Luis Carlos Rubio Urrea, en los términos y para los efectos de las facultades conferidas.

**SEXTO:** Por Secretaría, **notifíquese** la presente decisión a todas y cada una de las partes.

**SÉPTIMO:** Ejecutoriado este auto, regrese el expediente al Despacho para lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>21</sup>**

(Firmado electrónicamente)  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

---

<sup>21</sup> **CONSTANCIA:** 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



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

Bogotá D.C., cinco (05) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**EXPEDIENTE:** 25000234100020160220200  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
**DEMANDANTE :** FLAVIO ACOSTA BARRERA Y OTROS  
**DEMANDADO :** NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS  
**ASUNTO:** CONFORMA SALA DE DECISIÓN

**MAGISTRADO PONENTE:**  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA.**

Que el 01 de noviembre de 2016, mediante acta de reparto, fue asignado el conocimiento del radicado 25000234100020160220200 al despacho del Magistrado Sustanciador, Felipe Alirio Solarte Maya.

Que mediante escrito del 03 de febrero de 2017, la Magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, manifestó su impedimento al considerarse incursa en la causal prevista en el numeral 1º del artículo 141 del Código General del Proceso manifestando el hecho de que su hermano es beneficiario de la pensión afiliado a la Caja de Retiro de las Fuerza Militares-CREMIL y que si bien, a la fecha no hacía parte del grupo actor, podría vincularse al proceso.

Que el Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano, mediante escrito del 08 de febrero de 2017 presentó impedimento por la misma causal que la citada Magistrada y manifestó que la demanda busca favorecer a quienes reciben asignación de retiro de CASUR y su padre, se encuentra en dicha condición.

Que en consideración a los impedimentos presentados, teniendo en cuenta lo anterior, mediante Auto del 9 de febrero de 2017 el Magistrado Sustanciador resolvió integrar la Sala de Decisión de la Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el Magistrado siguiente en turno de la Subsección B, el Dr. Oscar Armando Dimaté Cárdenas

EXPEDIENTE: 25000234100020160220200  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE : FLAVIO ACOSTA BARRERA Y OTROS  
DEMANDADO : NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS  
ASUNTO: CONFORMA SALA DE DECISIÓN

y dicha Sala Dual resolvió aceptar el impedimento de los Magistrados Claudia Elizabeth Lozzi Moreno y Luis Manuel Lasso Lozano.

Según lo anterior y atendiendo a que este expediente ya está en turno para dictar sentencia, es oportuno conformar la Sala de Decisión.

El artículo 144 del CGP aplicable al presente medio de control, dispone:

*Artículo 144. Juez o magistrado que debe reemplazar al impedido o recusado*

*El juez que deba separarse del conocimiento por impedimento o recusación será reemplazado por el del mismo ramo y categoría que le siga en turno atendiendo el orden numérico, y a falta de este por el juez de igual categoría, promiscuo o de otra especialidad que determine la corporación respectiva.*

*El magistrado o conjuez impedido o recusado será reemplazado por el que siga en turno o por un conjuez si no fuere posible integrar la sala por ese medio.*

*PARÁGRAFO. Sin perjuicio de la prelación que corresponde a las acciones constitucionales, la tramitación de los impedimentos y recusaciones tendrá preferencia.*

Tal como se puede observar, la Subsección A deberá ser recompuesta con el sorteo de dos conjueces, para resolver el presente asunto.

Por lo anterior, el Despacho

**RESUELVE:**

**PRIMERO. -** **ORDÉNASE** a la Secretaría de la Sección Primera, que a través de sorteo, proceda a la selección de dos conjueces, para la conformación de la Sala de Decisión con dos (2) de los conjueces adscritos a la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

EXPEDIENTE: 25000234100020160220200  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE : FLAVIO ACOSTA BARRERA Y OTROS  
DEMANDADO : NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS  
ASUNTO: CONFORMA SALA DE DECISIÓN

**SEGUNDO. -** Una vez surtido lo anterior, **DEVUÉLVASE** el expediente a efectos de dictar sentencia, con el informe correspondiente.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

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

El Magistrado Felipe Alirio Solarte Maya firmó esta providencia electrónicamente en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, según el artículo 186 del CPACA.



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

**AUTO DE SUSTANCIACIÓN N° 2024-03-044 AP**

Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

<b>EXP. RADICACIÓN:</b>	<b>2500234100020160167100</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS IRROGADOS A UN GRUPO</b>
<b>ACCIONANTE:</b>	<b>DEICY DIAZ GUTIERREZ Y OTROS</b>
<b>ACCIONADO:</b>	<b>MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJÉRCITO NACIONAL, ARMADA NACIONAL, FUERZA AÉREA Y POLICÍA NACIONAL</b>
<b>TEMAS:</b>	<b>Retraso en el reconocimiento de ascensos y escalonamientos del personal civil que presta sus servicios en el ministerio de defensa (desconocimiento de la Ley 1214 de 1990 y el Decreto 1792 de 2000), así como la omisión de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>DECLARA SURTIDO EL PERIOSO PROBATORIO.</b>

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

En Auto N°. 2023-08-402 AG de 30 de agosto de 2023 se dio apertura al periodo probatorio en el que se incorporaron algunas documentales y se decretaron otras tendientes a obtener mediante oficio.

Dichos requerimientos fueron reiterados a la Defensoría del Pueblo y a la Presidencia del Senado de la República mediante autos de 8 de noviembre de 2023 (fl. 309 Cuaderno Principal) y 7 de febrero de 2024 (fl. 330 Cuaderno Principal), y en la actualidad, se observa que las documentales decretadas tendientes a obtener mediante oficio, se encuentran anexadas en su totalidad al expediente.

De otra parte, a folios 333 y 334 del Cuaderno Principal, el apoderado del grupo actor, de forma extemporánea, solicita que se tengan como pruebas varias sentencias de procesos en los que se ha reconocido mesadas pensionales. Al respecto, se advierte que dicha solicitud no fue aportada dentro del término previsto en el artículo 212 del CPACA<sup>1</sup>, lo que daría lugar a no acceder a dicha

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 212. OPORTUNIDADES PROBATORIAS.** Para que sean apreciadas por el juez las pruebas deberán solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos y oportunidades señalados en este Código.

petición.

No obstante, en tanto las documentales referidas son conducentes, pertinentes y útiles, será decretadas e incorporadas de oficio por este Tribunal.

Así las cosas, se **INCORPORAN** en el expediente las siguientes documentales.

- Los informes y respuestas que fueron remitidas por la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Presidencia del Senado de la República en atención a los requerimientos probatorios decretados en el auto de 30 de agosto de 2023 y visibles en el expediente en los folios 305 a 307; 320 a 322 y 345 del Cuaderno Principal.
- De oficio las documentales allegadas por el apoderado del actor visible en folios 333 a 339 (CD) del Cuaderno Principal.

En consecuencia, se **DECLARA PRECLUIDA LA ETAPA PROBATORIA** y por Secretaría se pondrán en conocimiento a las partes procesales las documentales anteriormente incorporadas por el término de tres (3) días, con el fin de que se pronuncien sobre este si, así lo consideran necesario, vencido el término anterior por Secretaría se ingresará el expediente al Despacho para continuar con el trámite que corresponde.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** - **INCORPORAR** como pruebas documentales visibles en los folios reseñados en la presente providencia.

**SEGUNDO.** - **DECLARAR** precluida la etapa probatoria, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.** - **CORRER TRASLADO** de las documentales que fueron incorporadas a los sujetos procesales por el término de tres (3) días, de acuerdo a lo establecido en el artículo 110 del CGP aplicable a esta jurisdicción por la remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011.

**CUARTO.** - Una vez vencidos los términos referidos, ingresar el expediente al Despacho para continuar con la etapa correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**Magistrado**

**Firmado electrónicamente**

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente 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.

---

En primera instancia, son oportunidades para aportar o solicitar la práctica de pruebas: la demanda y su contestación; la reforma de la misma y su respuesta; la demanda de reconvenCIÓN y su contestación; las excepciones y la oposición a las mismas; y los incidentes y su respuesta, en este último evento circunscritas a la cuestión planteada.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB-SECCIÓN B

Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No.25000-23-41-000-2016-00952-00  
**Demandante:** NELSON RICARDO MARIÑO VELANDIA  
**Demandado:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** CONCEDE APELACIÓN

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, el Despacho **dispone**:

Por ser procedente al tenor de lo dispuesto en los artículos 243 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, **concédese** ante el Consejo de Estado Sección Primera el recurso de apelación interpuesto en oportunidad por el apoderado judicial de la parte demandante<sup>2</sup>, contra sentencia de 30 de noviembre de 2023, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda<sup>3</sup>.

**Réconocese** personería jurídica para actuar en el proceso de la referencia a la profesional del derecho Fanny María Consuelo Suárez Segura, identificada con la C.C No. 41.777.180 y T.P No. 71.681 del C. S de la J, como apoderada del demandante, conforme al poder y anexos visibles en la pág. 245 vto. y 262 vto. a 263 del cuaderno principal. Por lo tanto, se tiene por terminado el otorgado al abogado Gustavo Arnulfo Quintero Navas, conforme lo dispuesto en el artículo 76 del C.G.P.

---

<sup>1</sup> Folio 266 del cuaderno principal

<sup>2</sup> Folio 247-265 del cuaderno principal

<sup>3</sup> Folio 209-238 del cuaderno principal

Ejecutoriado este auto y previas las constancias del caso, **remítase** el expediente al superior.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firma electrónica**

**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., veintinueve (29) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN  
**Radicación:** 11001-33-41-045-2023-00146-01  
**Demandante:** SALUD TOTAL EPS-S S.A.  
**Demandado:** ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – APELACIÓN AUTO  
**Asunto:** APELACIÓN CONTRA AUTO QUE RECHAZÓ LA DEMANDA - INCUMPLIMIENTO AL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD - CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de 19 de mayo de 2023 proferido por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a través del cual se rechazó la demanda.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda<sup>1</sup>

El 3 de octubre de 2022, SALUD TOTAL EPS S.A., actuando por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (**en adelante ADRES**), con la finalidad de que se declare la nulidad del Oficio No. UTF2014-OPE-14960 del 2 de noviembre de 2016 expedido por la Unión Temporal Fosyga 2014 como administrador fiduciario del FOSYGA, “mediante el cual se estableció el resultado de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud NO POS radicadas en el paquete No. 0716, y en los cuales se determinó para una serie de recobros, dentro de los cuales se encuentran las 75 cuentas de recobro objeto de esta

---

<sup>1</sup> Archivo 4 del expediente digital.

*demanda y contenidas en la base de datos anexa (BD Recobros), no se aprobaban, por no cumplir, presuntamente, con los requisitos para su reconocimiento.”*

Así mismo, solicitó el reconocimiento y pago de unas sumas de dinero asumidas por la demandante, las cuales están relacionadas con la prestación de servicios de salud que no se encontraban incluidos en el Plan Obligatorio de Salud.

Una vez efectuado el reparto, le correspondió el conocimiento al Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, quien, mediante providencia del 14 de abril de 2023<sup>2</sup> inadmitió la demanda para que subsanaran las falencias advertidas respecto de: i) acreditar el agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, conforme lo previsto en el numeral 1° del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, ii) allegar copia del acto administrativo acusado y sus constancias de notificación, comunicación y/o ejecutoria, iii) remitir el enlace vigente de descarga o archivo PDF de las documentales anexadas en la demanda, iv) precisar los fundamentos de derecho y el concepto de la violación, teniendo en cuenta los cargos de nulidad, v) acreditar el envío por medio electrónico de la demanda y sus anexos a la parte demandada. Frente a esta decisión, la parte demandante allegó escrito con el cual pretendió subsanar la demanda.

Mediante auto de 19 de mayo de 2023<sup>3</sup>, el *a quo* rechazó la demanda, al considerar que no acreditó el agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, conforme lo previsto en el numeral 1° del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, el 25 de mayo de 2023<sup>4</sup> la parte actora interpuso recurso de apelación contra la referida providencia, el cual fue concedido el 16 de junio del mismo año.<sup>5</sup>

## **2. La providencia objeto del recurso<sup>6</sup>**

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., a través del auto de 19 de mayo de 2023, rechazó la demanda al no haber sido subsanada en los términos

---

<sup>2</sup> Archivo 10 ibidem.

<sup>3</sup> Archivo 13 ibidem.

<sup>4</sup> Archivo 14 ibidem.

<sup>5</sup> Archivo 16 ibidem.

<sup>6</sup> Archivo 13 ibidem.

exigidos en el auto inadmisorio, toda vez que la parte accionante no aportó la constancia de cumplimiento del requisito de procedibilidad - conciliación extrajudicial.

### **3. El recurso de apelación<sup>7</sup>**

La parte actora interpuso recurso de apelación contra el auto que rechazó la demanda, con fundamento en lo siguiente:

Indicó que el asunto objeto de debate dentro del proceso judicial es de naturaleza parafiscal y, por tanto, de naturaleza tributaria, lo cual se establece como una de las excepciones consagradas en la ley para no agotar la conciliación prejudicial como uno de los requisitos para acceder a la Jurisdicción Contenciosa.

Manifestó que subsidiariamente se debe estudiar la posibilidad de aplicar la figura de Excepción de Inconstitucionalidad, con el fin de proteger postulados constitucionales como derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y el debido proceso.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Requisito de procedibilidad exigidos en los procesos que conoce la jurisdicción contencioso administrativa**

Frente a los requisitos de procedibilidad exigidos en los procesos que conoce la jurisdicción contenciosa administrativa, el numeral 1.º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, establece la obligación de agotar el trámite de conciliación extrajudicial previo a demandar cuando se formulen las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR.** 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

---

<sup>7</sup> Archivo 14 ibidem.

*formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.*

*<Inciso modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.*

*Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación.”*

Es importante resaltar que la norma de manera expresa señala que el requisito de conciliación es exigible únicamente cuando el asunto es susceptible de conciliación aun cuando las pretensiones de la demanda sean de nulidad y restablecimiento del derecho.

Frente a qué asuntos son o no susceptibles de conciliación en materia de lo contencioso administrativo, el artículo 2.2.4.3.1.1.2. del Decreto 1069 de 2015, señala lo siguiente:

*“Artículo 2.2.4.3.1.1.2. Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 1167 de 2016. <El nuevo texto es el siguiente> **Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo.** Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo.*

**Parágrafo 1°. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo Contencioso administrativo:**

**- Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.**

**- Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, salvo las excepciones específicas establecidas en la ley.**

**- Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.**

**Parágrafo 3°. Cuando el medio de control que eventualmente se llegare a interponer fuere el de nulidad y restablecimiento de derecho, la conciliación extrajudicial sólo tendrá lugar cuando no procedan recursos en vía gubernativa o cuando esta estuviere debidamente agotada, lo cual deberá acreditarse, en legal forma, ante el conciliador.**

**Parágrafo 4°. El agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad, no será necesario para efectos de acudir ante tribunales de**

*arbitramento encargados de resolver controversias derivadas de contratos estatales.*" (Negrillas fuera de texto)

## 2. Caso concreto

En el caso *sub exámine*, se tiene que el *a quo* mediante auto de 14 de abril de 2023, inadmitió la demanda con el fin de que la parte actora acreditará el agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, conforme a lo previsto en el numeral 1º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011. No obstante, la actora no aportó la referida constancia al considerar que, el asunto objeto de debate trata de dineros parafiscales al ser recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los cuales hacen parte del presupuesto general de la Nación y del Sistema General de Participaciones que se asignan a las EPS por concepto de "*Unidad de Pago por Capitación*" tanto del régimen contributivo como del subsidiado.

Por lo anterior, el *a quo* procedió a rechazar la demanda, en tanto que no se subsanó la demanda en los términos establecidos en el auto inadmisorio.

En este orden de ideas, la Sala anticipa que revocará la decisión, con fundamento en las siguientes razones:

En atención a los argumentos planteados por la actora sobre la naturaleza parafiscal de los recobros de las EPS, la presente Sala<sup>8</sup> hizo alusión al Auto No. 1942 del 23 de agosto de 2023 proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional, el cual estableció las reglas de transición aplicables debido al cambio jurisprudencial suscitado en conflictos de jurisdicciones relativos al pago de recobros judiciales, con el fin de evitar la imposición de cargas adicionales gravosas a la parte demandante y evitar la vulneración de los derechos al acceso a la administración de justicia al debido proceso y a las garantías de la confianza legítima, la seguridad jurídica y la prevalencia del derecho sustancial. La mencionada providencia destacó lo siguiente:

*"40. Visto el anterior panorama, en especial las dificultades que ha generado el cambio de jurisprudencia del Auto 389 de 2021 para aquellos demandantes que hayan optado o llegaren a optar por los medios de control de nulidad y*

---

<sup>8</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección "B". Providencia del 23 de noviembre de 2023. Radicado. 11001-33-34-005-2022-00045-01. Magistrado Ponente: Oscar Armando Dimaté Cárdenas.

*restablecimiento del derecho o de reparación directa y que no logren cumplir los presupuestos procesales atinentes al agotamiento de recursos administrativos (nulidad y restablecimiento) y la conciliación extrajudicial, así como formular la demanda dentro del término de caducidad (cuatro meses o dos años<sup>[49]</sup>), la Sala Plena estima no solo necesario, sino también prudente, adoptar una decisión con efectos temporales que facilite la transición frente al cambio jurisprudencial suscitado en relación con la jurisdicción competente para conocer los recobros judiciales al Estado por prestaciones de servicios de salud no incluidos en el plan obligatorio de salud (Auto 389 de 2021).*

41. Lo anterior, con la finalidad de evitar la imposición de una carga excesivamente gravosa a la parte demandante en este tipo de procesos, especialmente en lo que respecta a sus derechos al debido proceso, de acción y de acceso a la jurisdicción, así como a las garantías de confianza legítima, seguridad jurídica y la prevalencia del derecho sustancial como fin principal de la administración de justicia; mandatos superiores que, según lo expuesto en los párrafos 10 a 12 de la presente providencia, pueden resultar menoscabados con la eventual inadmisión o rechazo de la demanda derivados del incumplimiento de los presupuestos de procedencia<sup>[50]</sup> y del término de caducidad o, con la expedición de decisiones inhibitorias.

(...)

56. Así, como se ha indicado, el actual auto únicamente pretende adoptar unas medidas con carácter excepcional y temporal que faciliten la implementación o adaptación al cambio de precedente a los sujetos procesales que obraron bajo la confianza legítima de que sus decisiones se ajustaban a la línea jurisprudencial vigente y que eventualmente desconocen el cambio que introdujo el Auto 389 de 2021.

57. De acuerdo con lo expuesto, es necesario fijar unas reglas de transición para un universo determinado de casos, es decir, las demandas que:

(a) Se encontraban en trámite ante la jurisdicción ordinaria laboral al momento de la expedición del Auto 389 de 2021; sin embargo, tras el cambio de precedente se remitieron a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en esta sede judicial se adoptó una decisión de rechazo o inadmisión, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos 40 y 41 de la presente providencia.

(b) Se encontraban en trámite ante la jurisdicción ordinaria laboral al momento de la expedición del Auto 389 de 2021 y/o se encuentran en trámite al expedir la presente providencia y, como consecuencia del cambio introducido por el Auto 389 de 2021, el juez ordene su remisión hasta seis (6) meses después de la publicación de este auto<sup>[64]</sup> a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y en esa sede judicial se deba adoptar una decisión de rechazo o inadmisión, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos 40 y 41 de la presente providencia.

(c) Se formularon ante la jurisdicción contencioso administrativa con posterioridad a la expedición del Auto 389 de 2021 y fueron inadmitidas o rechazadas por incumplir con los requisitos de procedibilidad según el medio de control elegido por el accionante.

(d) Se formularon ante la jurisdicción contencioso administrativa con posterioridad a la expedición del Auto 389 de 2021 y se encuentran en trámite al momento de la expedición de la presente providencia y en esa sede judicial se

deba adoptar una decisión de rechazo o inadmisión, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos 40 y 41 de la presente providencia.

*(e) Se inicien hasta seis (6) meses después de la publicación por parte del Consejo Superior de la Judicatura que se dispondrá en la parte resolutiva.*

(...)

**63. Acotaciones sobre el universo de casos.** Ahora bien, la Corte estima necesario precisar las siguientes circunstancias respecto del universo de casos: (i) *Sobre la posibilidad de presentar nuevamente la demanda en los eventos en los que exista decisión de inadmisión o rechazo (literales a y c). Los casos consignados en los literales a y c, se refieren a las demandas en las que obra una decisión de la jurisdicción contencioso administrativa en el sentido de admitir o rechazar, ya sea por el incumplimiento de los requisitos de procedibilidad (agotamiento de recursos obligatorios y/o conciliación extrajudicial) o el presupuesto procesal de la caducidad. En caso de existir una decisión definitiva respecto de esas demandas, las mismas podrán ser presentadas nuevamente de acuerdo con el literal e, esto es, dentro de los 6 meses siguientes a la publicación por parte del Consejo Superior de la Judicatura que se dispondrá en la parte resolutiva. Por otro lado, en el evento de que las demandas solo hayan sido inadmitidas, en su estudio los jueces deberán tener en consideración las reglas que se señalarán en el acápite pertinente.*

*64. (ii) Respecto de la necesidad de los jueces de valorar en los casos c y d si el incumplimiento de los requisitos de procedibilidad y/o el presupuesto procesal de la caducidad se ajusta a las consideraciones de la presente providencia. En los literales c y d, al estudiar la demanda, el juez de conocimiento deberá considerar si el referido incumplimiento de la parte demandante deriva de la confianza legítima que ostentaría frente a la observancia del precedente que remitía el asunto a la jurisdicción ordinaria laboral. Esta restricción atiende la necesidad de evitar que resulten beneficiarios de las reglas de transición que se señalarán en el acápite pertinente, aquellas entidades promotoras de salud que no cumplen los requisitos de procedibilidad o el presupuesto de la caducidad por razones que no se relacionan con el cambio del precedente introducido por el Auto 389 de 2021.*

(...)

**72. Sobre este punto, se precisa que el ingreso a la transición depende de la fecha de presentación de la demanda.** Así, en los casos identificados con el literal a, el momento que se debe considerar es la expedición del Auto 389 de 2021. Los asuntos b atienden el mismo momento, así como la fecha de la presente decisión. Los procesos c enmarcan las demandas formuladas con posterioridad al Auto 389 y que fueron inadmitidas o rechazadas a la fecha de expedición de este auto. Los casos d se refieren a las demandas que se formularon con posterioridad al Auto 389 y que se encuentran actualmente en trámite y, finalmente, los trámites e son todos aquellos procesos que se inicien hasta 6 meses después de la certificación que realice el Consejo Superior de la Judicatura.

**73. Visto lo anterior, resulta claro que la inactividad judicial en los casos del literal b, no podría impedir el acceso a la jurisdicción, siempre que se cumplan los supuestos del mencionado literal.**

74. (v) Frente al medio de control elegido por la parte accionante. La Sala advierte que recientemente el Consejo de Estado (20 de abril de 2023) profirió una sentencia de unificación<sup>[671]</sup> a través de la cual determinó que la acción procedente para solicitar la responsabilidad de los daños derivados de la actividad del Fosyga (hoy ADRES), frente a las solicitudes de recobro por servicios de salud no incluidos en el POS es la nulidad y restablecimiento del derecho. Con todo, se considera importante destacar que, en la práctica, atendiendo la libertad que ostenta la parte demandante para elegir el medio de control que consideren adecuado, es posible que las EPS hubiesen acudido tanto al medio de control de reparación directa, como al de nulidad y restablecimiento del derecho. Por ello, la Corte precisa que las reglas de transición aplicarán -en lo pertinente- para el medio de control que hubiese usado la parte demandante -reparación directa o nulidad y restablecimiento del derecho-. Ya será el juez administrativo quien, al admitir la demanda, le imprima el trámite que corresponde en virtud del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011.

(...)

#### **Reglas de transición**

79. Realizadas las anteriores consideraciones y precisiones, la Sala Plena establece las siguientes **reglas de transición** para el universo de casos señalado en el fundamento 57 de este auto:

(...)

ii) Agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad

(...)

92. Pues bien, de acuerdo con lo expuesto, resulta necesario para la Corte considerar las circunstancias de cada caso para cumplir con su deber de garantizar la aplicación del precedente de forma que se evite el sacrificio de los derechos fundamentales de los sujetos procesales que obraron bajo el mandato de la confianza legítima. Teniendo en cuenta este enfoque, la Sala Plena determina que la medida que garantiza de mejor manera el acceso a la administración de justicia consiste en la flexibilización del cumplimiento del presente requisito de procedibilidad en el entendido de que no será exigible para el universo de casos establecido en el párrafo 56 de la presente providencia. (...)" (Negrillas fuera de texto).

En ese orden, si bien la accionante manifiesta que no es necesario aportar la constancia de la conciliación extrajudicial, por cuanto el asunto objeto de debate no es de naturaleza tributaria, lo cierto es que la controversia se encuentra enmarcada en una de las situaciones planteadas por la Corte Constitucional en el auto anteriormente citado.

Sin perjuicio de lo anterior, la Sala analizará si hay lugar o no al rechazo de la demanda, al considerar que la accionante no acreditó el agotamiento del requisito de procedibilidad

de conciliación extrajudicial, dispuesto en el numeral 1.º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

Así bien, se encuentra que la demanda fue radicada el 3 de octubre de 2022, es decir que fue presentada posteriormente a la expedición del Auto No. 389 del 22 de julio de 2021 y el *a quo* rechazó la demanda por no haber cumplido con los presupuestos procesales de la jurisdicción, más exactamente el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial. En ese orden, teniendo en cuenta que el presente asunto encuadra en las circunstancias establecidas en la providencia citada, no es procedente exigir la conciliación extrajudicial.

Así las cosas, se revocará el auto del 19 de mayo de 2023 proferido por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, y se ordenará al juez de primera instancia proveer la admisión del medio de control, de conformidad con lo expuesto anteriormente.

Por otra parte, en cuanto a la solicitud de aplicar la figura de excepción de inconstitucionalidad, con el fin de proteger los postulados constitucionales como derechos al acceso de la administración de justicia y el debido proceso, la Sala acoge los argumentos y fundamentos expuestos en reciente providencia del 23 de noviembre de 2023<sup>9</sup>, en la que se concluyó que “*teniendo en cuenta que la Sala revocó el rechazo de la demanda conforme lo expuesto en líneas precedentes, se releva de analizar esa petición*”.

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

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

**1.º) Revócase** el auto de 19 de mayo de 2023 proferido por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>9</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección “B”. Providencia del 23 de noviembre de 2023. Radicado. 11001-33-34-005-2022-00045-01. Magistrado Ponente: Oscar Armando Dimaté Cárdenas.

Exp. 11001-33-41-045-2023-00146-00  
Actor: SALUD TOTAL EPS S.A.  
Nulidad y restablecimiento del derecho - Apelación de auto

**2.º) Ordénase** al Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, proveer sobre la admisión del medio de control, teniendo en cuenta las razones expuestas en la presente providencia.

**3.º) Relévase** de estudiar la solicitud de excepción de inconstitucionalidad elevada por la parte demandante, conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**4.º) Ejecutoriado** este auto, por secretaría **devuélvase** el expediente al juzgado de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de Sala realizada en la fecha. Acta No. 004.

**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 electrónica SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del CPACA.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB-SECCIÓN B

Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No.25000-23-41-000-2016-00769-00  
**Demandante:** MARIO BALLESTEROS MEJÍA  
**Demandado:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** CONCEDE APELACIÓN

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, el Despacho **dispone**:

Por ser procedente al tenor de lo dispuesto en los artículos 243 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, **concédese** ante el Consejo de Estado Sección Primera el recurso de apelación interpuesto en oportunidad por el apoderado judicial de la parte demandante<sup>2</sup>, contra sentencia de 23 de noviembre de 2023, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda<sup>3</sup>.

Ejecutoriado este auto y previas las constancias del caso, **remítase** el expediente al superior.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firma electrónica**

**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

<sup>1</sup> Folio 374 del cuaderno principal

<sup>2</sup> Folio 366-372 del cuaderno principal

<sup>3</sup> Folio 327-360 del cuaderno principal

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., veintinueve (29) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

**PROCESO No.:** 11001-33-41-045-2022-00079-01  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** JOSÉ RICARDO BOCHERO FIGUEROA  
**DEMANDADO:** SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
**ASUNTO:** RESUELVE APELACIÓN

**MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA.**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto de veintinueve (29) de abril de dos mil veintidós (2022) proferido por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo de Bogotá que negó la solicitud de medida cautelar.

**1. ANTECEDENTES**

El señor JOSÉ RICARDO BROCHERO FIGUEROA, a través de apoderada judicial presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con el fin de obtener la declaración de nulidad de las Resoluciones Nos. 7951 de 27 de enero de 2020 y 767-02 de 26 de febrero de 2021, expedidas por la Secretaría Distrital de Movilidad, por medio de las cuales se impuso una sanción y se decidió desfavorablemente los recursos interpuestos.

Solicitó se efectuaran las siguientes declaraciones y condenas:

**"PRIMERA:** Que se declare la nulidad de la Resolución No. 7951 de 27 de enero de 2020 "Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor JOSÉ RICARDO BROCHERO FIGUEROA", expedido por la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ - SUBDIRECCIÓN DE CONTRAVENCIONES, dentro del expediente No. 7951, por cuanto el mismo fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, con desconocimiento del derecho al debido proceso y de defensa; y, además, adolece de falsa motivación y, en general, por cualquier otra causa que se encuentre probada en el proceso.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00079-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JOSÉ RICARDO BOCHERO FIGUEROA  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

**SEGUNDA:** Que se declare la nulidad de Resolución No. 767-02 del 26 de febrero de 2021 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del expediente No. 7951 de 2019”, expedida por el Director de Investigaciones Administrativas de Tránsito y Transporte de la **SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ**, por cuanto el mismo fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, con desconocimiento del derecho al debido proceso y de defensa; y, además, adolece de falsa motivación y, en general, por cualquier otra causa que se encuentre probada en el proceso.

**TERCERA:** Que a título de restablecimiento de derecho se ordene a **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** dejar sin efectos el acto administrativo Resolución No. 27 de enero de 2020 “Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor **JOSÉ RICARDO BOCHERO FIGUEROA**” y Resolución No. 767-02 del 26 de febrero de 2021 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del expediente No. 7951 del 2019”.

**CUARTA:** Que a título de restablecimiento de derecho se ordene a **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** eliminar o cancelar la sanción impuesta a **JOSÉ RICARDO BROCHERO FIGUEROA** en el Registro Único Nacional de Tránsito y de por terminado el proceso de cobro coactivo de haberse iniciado.

**QUINTA:** Como consecuencia de la pretensión anterior, se condene a **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** a restituir al señor **JOSÉ RICARDO BROCHERO FIGUEROA** el pago realizado por concepto de grúa y parqueaderos, lo cual corresponde a la suma de QUINIENTOS ONCE MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$511.400)

**SEXTA:** Que se condene a **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** a pagar a **JOSÉ RICARDO BROCHERO FIGUEROA** el valor de la indexación causada sobre la suma que corresponda a la pretensión anterior, hasta la fecha de la presentación de la demanda y desde esta fecha hasta que se verifique el pago total.

**SÉPTIMA:** Que se ordene a **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** a dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 inciso segundo y tercero del CPACA.

**OCTAVA:** Que se condene a **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** al pago de las costas, incluidas las agencias en derecho y demás emolumentos que se causen en el proceso.”

## 1.1. La medida cautelar:

En el escrito de demanda la apoderada de la parte actora solicitó la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, considerando que se cumplió con los requisitos señalados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en atención a que los actos demandados, fueron expedidos en contravía de lo ordenado en la norma

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00079-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JOSÉ RICARDO BOCHERO FIGUEROA  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

constitucional Art. 29, la Ley 105 de 1993 artículo 3, Ley 336 de 1996 artículo 5, Ley 769 de 2002 artículo 2, Ley 1310 de 2009 artículo 5, Ley 14 Ley 1437 de 2011 artículo 138, y la Ley 1564 de 2012 artículo 167. Decreto 1079 de 2015 artículo 2.1.2.1 y Resolución 3027 de 2010 artículo 7.

Manifestó que no hay un elemento probatorio sólido dentro del proceso administrativo que logre demostrar la existencia de una desnaturalización del servicio particular de transporte, pues no basta con la manifestación de un ciudadano desconocido que no fue vinculado al proceso, a la cual no le cobija la presunción de legalidad que reviste el actuar de los servidores públicos.

## **1.2. Oposición a la práctica de la medida cautelar**

El Ad quo corrió traslado de la medida cautelar mediante auto del cuatro (4) de marzo de dos mil veintidós (2022).

El apoderado judicial de la entidad demandada señaló que el principio de legalidad se presume en todo acto de la Administración, presunción que se desvirtúa acudiendo a la Jurisdicción Contenciosa, donde el accionante tiene la carga de la prueba; así, decretar la suspensión del Acto Administrativo demandado, con las mismas afirmaciones del escrito de la demanda, sin el acompañamiento de material probatorio en la solicitud y sin el debate y la contradicción de sus argumentos durante el procedimiento establecido para el control de la Nulidad.

Indicó que cuando la solicitud de medida cautelar tiene como finalidad la suspensión provisional del acto administrativo demandado, ésta solo procede cuando producto del análisis del acto acusado, las normas invocadas como vulneradas y las pruebas allegadas al proceso, se pueda establecer que en verdad existe una violación al ordenamiento jurídico superior, lo cual no fue sustentado por el demandante, confundiendo, la naturaleza jurídica de las pretensiones de la demanda, con las de las medidas cautelares.

Consideró que la medida solicitada es improcedente al no acreditarse los requisitos establecidos en el artículo 231 del CPACA, y por el Honorable Consejo de Estado para

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00079-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JOSÉ RICARDO BOCHERO FIGUEROA  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

conceder la medida cautelar solicitada, máxime cuando no se sustentó ni en derecho ni de hecho (pruebas), la solicitud de medida cautelar, no demostró una situación más gravosa y tampoco un perjuicio irremediable; pues la solicitud se limitó a la mera enunciación de unos artículos de la Constitución, sin fundamentar ni sustentar el concepto de violación de este articulado.

### **1.3. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado 45 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá mediante providencia 29 de abril del 2022 negó la medida cautelar, considerando que la solicitud no cumplió con el supuesto básico de procurar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, ya que el objeto del proceso es anular la sanción impuesta al demandante, lo cual solo puede darse accediendo a las pretensiones.

### **2. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandante afirmó que no es el ciudadano quien debe demostrar su inocencia en este asunto, pues debe darse prevalencia al principio de presunción de inocencia, ya que, cuando la Administración decide ejercer su potestad sancionatoria, debe cumplir con el deber de demostrar que los hechos en que se basa la acción están probados y que la autoría o participación de la conducta tipificada como infracción es imputable al procesado, lo que no ocurrió, pues dentro del plenario no existió prueba que demuestre la comisión de la conducta sancionada conforme al artículo 147 de la ley 769 de 2002, violentándose con valoración.

Señaló que el perjuicio irremediable se acredita porque, con el inicio de un cobro coactivo, afectará el mínimo vital, el único ingreso con el que garantiza su supervivencia en condiciones de existencia dignas, además de que la sanción impuesta no le permite realizar actividades de tránsito.

Mediante auto del 24 de junio de 2022 se concedió recurso de apelación.

### **3. CONSIDERACIONES**

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00079-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JOSÉ RICARDO BOCHERO FIGUEROA  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

### **3.1. Competencia de la Sala para proferir la decisión.**

El artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021 enlista los autos que son apelables, proferidos por los Jueces Administrativos, a saber:

**ARTÍCULO 243. APELACIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.
2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.
3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.
4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.
- 5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.**
6. El que niegue la intervención de terceros.
7. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.
8. Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial.

PARÁGRAFO 1o. El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1 a 4 de este artículo se concederá en el efecto suspensivo. La apelación de las demás providencias se surtirá en el efecto devolutivo, salvo norma expresa en contrario.

PARÁGRAFO 2o. En los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá y se tramitará conforme a las normas especiales que lo regulan. En estos casos el recurso siempre deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir.

PARÁGRAFO 3o. La parte que no obre como apelante podrá adherirse al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la sentencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión, debidamente sustentado, podrá presentarse ante el juez que la profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior, hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite la apelación.

La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal.

PARÁGRAFO 4o. Las anteriores reglas se aplicarán sin perjuicio de las normas especiales que regulan el trámite del medio de control de nulidad electoral.

A su turno el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021 determina que:

**ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS.** <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

1. Correspondrá a los jueces proferir los autos y las sentencias.
2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00079-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JOSÉ RICARDO BOCHERO FIGUEROA  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

- a) Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código;
- b) Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y 132 de este código;
- c) Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido;
- d) Las que decreten pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código;
- e) Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia;
- f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;
- g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;
- h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar.** En primera instancia esta decisión será de ponente.

3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja.

Negrillas de la Sala.

Por lo anterior, como en el presente asunto la providencia apelada que negó la medida cautelar será confirmada, le corresponde entonces a la Sala adoptar las decisiones anunciadas en el caso sometido a examen.

Se precisa, que el trámite del recurso de apelación limita el pronunciamiento de la segunda instancia exclusivamente a lo que es materia de impugnación, tal como lo dispone el artículo 328<sup>1</sup> del Código General del Proceso, por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011.

---

<sup>1</sup> Artículo 328. Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias. El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella. En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00079-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JOSÉ RICARDO BOCHERO FIGUEROA  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

Es así como las razones aducidas por el recurrente en la sustentación de la apelación delimitan la competencia funcional del juez de segunda instancia.

### **3.2. SOBRE MEDIDAS CAUTELARES- SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

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 admsorio 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.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00079-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JOSÉ RICARDO BOCHERO FIGUEROA  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

**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 vulnerable 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 concurran los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00079-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JOSÉ RICARDO BOCHERO FIGUEROA  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

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.

### **3.3. 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:

**3.3.1.** La medida fue solicitada en el escrito de la demanda, tal como se observa en el expediente electrónico, y, por tanto, se tiene como cumplido el primer requisito.

**3.3.2.** 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

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00079-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JOSÉ RICARDO BOCHERO FIGUEROA  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

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>2</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>3</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 sentencia, esto es que se produzca un perjuicio irremediable o que los efectos de la sentencia serían nugatorios<sup>4</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)

---

<sup>2</sup> Proceso No. 11001-0324-000-2013-00534-00(20946). Auto de 21 de mayo de 2014.

<sup>3</sup> Arboleda Perdomo, Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Bogotá. Legis. 2<sup>a</sup> Edición.

<sup>4</sup> Ibid.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00079-01  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: JOSÉ RICARDO BOCHERO FIGUEROA  
 DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
 ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

La Sala procederá entonces a realizar un análisis comparativo de los argumentos expuestos por la parte demandante como fundamento del recurso de apelación al auto que negó la solicitud 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 del Despacho en primera instancia.

NORMAS QUE CONSIDERA VULNERADAS	ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA	AUTO RECURRIDO	ACTO DEMANDADO
<p><b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 29.</b> El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.</p> <p>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>En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.</p> <p>Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable.</p> <p>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.</p> <p>Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.</p>	<p>(...)</p> <p>La orden formal de comparendo, con la cual se dio inicio al proceso contravencional de conformidad artículo 2º de la ley 769 de 2002, de ninguna manera se constituye como una prueba mediante la cual se demuestre una responsabilidad contravencional; esta precisión debe ser revisada cuidadosamente, dado que para motivar dentro del presente proceso y proceso contravencional no existe suficiente material probatorio para endilgar la responsabilidad contravencional contenida en los actos administrativos acusados, sin embargo, de ser cierto el razonamiento realizado por su señoría se desconocería lo dicho previamente por la Corte Constitucional en Sentencia T-061, feb. 04/02. M.P. Rodrigo Escobar Gil, en la cual expresamente reafirmó la tesis de que las ordenes de comparendo no son un medio de prueba.</p> <p>Es importante precisar al Despacho que, de conformidad con las premisas citadas, el ciudadano NO es quien debe demostrar su</p>	<p>(...)</p> <p>Sobre el particular, lo primero que debe señalarse es que no se observa que la solicitud de medida cautelar cumpla con el supuesto básico de procurar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Nótese que el perjuicio que se pretende es impedir los efectos de un fallo desestimatorio de las pretensiones, lo cual resulta contradictorio con la naturaleza de las medidas cautelares cuya finalidad es la de evitar que al momento en que se emita una sentencia favorable, esta no tenga efecto práctico alguno.</p> <p>Lo anterior, surge del entendimiento que el "objeto del proceso" no es otro que el de anular la sanción impuesta al señor José Ricardo Brochero Figueroa, lo cual solo puede darse si se accede a las pretensiones, pues no se puede asumir que la finalidad del presente asunto consiste en retrasar el cobro de la multa</p>	<p>Acto Administrativo, proferido en audiencia celebrada el 27 de enero de 2020 Expediente No. 7951.</p> <p>(...)</p> <p>Habiéndose elaborado la orden de comparendo referenciada por la agente de Tránsito, en virtud del procedimiento establecido para estos efectos por los artículos 135 y 136 de la Ley 769 de 2002, reformados por los artículos 22 y 24 de la Ley 1383 de 2010, al conductor identificado en la referencia por incurrir presuntamente en la infracción D -12, así codificada y regulada por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2018, literal D numeral 12, consistente en "Conducir un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito. Además el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el</p>
<p><b>LEY 105 DE 1993</b></p> <p><b>ARTÍCULO 3.- Principios del transporte público.</b> El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios</p>			

<p>sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios:</p> <p><u>Ver artículo 4 del Decreto Nacional 171 de 2001</u></p> <p><b>1. DEL ACCESO AL TRANSPORTE:</b></p> <p>El cual implica:</p> <p>a. Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.</p> <p>b. Que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización.</p> <p>c. Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo.</p> <p><b>2. DEL CARÁCTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE:</b></p> <p>La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.</p> <p>Excepcionalmente la Nación, las Entidades Territoriales, los Establecimientos Públicos y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado de cualquier orden, podrán prestar el servicio público de transporte, cuando este no sea prestado por los particulares, o se presenten prácticas monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los usuarios. En todo caso el servicio prestado por las entidades públicas estará sometido a</p>	<p>inocencia en el caso que nos llama pues bien, brindando prevalencia al principio de presunción de inocencia que, celosamente debe ser garantizado por los jueces de la República y más concretamente por su honorable Despacho, cuando la Administración decide ejercer su potestad sancionatoria tiene que cumplir con el deber de demostrar que los hechos en que se basa la acción están probados y que la autoría o participación de la conducta tipificada como infracción es imputable al procesado en el presente caso es de insistirse, NO existió prueba que demuestre de forma contundente, concluyente y definitiva la comisión de la conducta sancionada de conformidad a lo proscrito en el artículo 147 de la ley 769 de 2002, violentándose con ésta indebida valoración el debido proceso, en lo que atañe al principio rector de legalidad.</p> <p>(...)</p> <p>En razón a que de lo recaudo en la etapa probatoria del trámite contravencional adelantado por la demandada, solo surgieron dudas e insuficiencias probatorias y fácticas para determinar más allá de toda duda la responsabilidad contravencional del señor JOSÉ RICRDO BROCHERO FIGUEROA. Ya que, en los procedimientos administrativos sancionatorios de tránsito, deben existir suficientes motivos fundados que permitan</p>	<p>impuesta o impedir que se causen intereses moratorios, pues en esos escenarios no se estaría utilizando el medio de control para el fin que fue creado sino como una herramienta para obstaculizar las actuaciones administrativas de cobro, para lo cual, se recuerda que las medidas cautelares no están para evitar que el solicitante padezca los efectos de una sentencia que niegue sus pretensiones.</p> <p>Ahora, si bien el cobro de la multa impuesta durante el transcurso del presente proceso puede generar una afectación al patrimonio del demandante, no hay explicación alguna en el escrito presentado donde se justifique por qué esto haría que se pierda el objeto del proceso, pues si se inicia el proceso de un cobro coactivo el demandante tendrá la oportunidad de defenderse y en el caso que pague la suma de dinero por concepto de multa, esta podrá ser rembolsada a título de restablecimiento del derecho.</p> <p>Así las cosas, la sola existencia del acto administrativo sancionatorio no implica un perjuicio para el demandante, pues entre dicha decisión y el momento en que una acción de cobro se materialice hay</p>	<p>término de cinco días por segunda vez veinte días y por tercera vez cuarenta días..." entra el despacho a determinar la responsabilidad del mismo.</p> <p>En garantía de los principios constitucionales al derecho de defensa y debido proceso contenidos en el artículo 29 de dicho ordenamiento, este despacho escuchó en diligencia de versión libre y espontanea al impugnante, quien sobre los hechos objeto de investigación expuso en su sentir, las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que éstos tuvieron su acaecimiento.</p> <p>Así mismo, el Despacho aclara que en este proceso contravencional, se observaron los principios constitucionales como el debido proceso y defensa, pues a no dudar, el presunto contraventor gozó de todas las prerrogativas en lo tocante a la rendición de sus descargos, solicitud de pruebas en su oportunidad procesal, las cuales fueron decretadas con base en los principios de conducción, pertinencia y utilidad, distinto es el análisis y la valoración que se leda a las mismas,</p>
---	---	---	--

<p>las mismas condiciones y regulaciones de los particulares. Existirá un servicio básico de Transporte accesible a todos los usuarios. Se permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico.</p> <p><u><a href="#">Ver la Resolución del Min. Transporte 1400 de 2004</a></u></p> <p>3. DE LA COLABORACIÓN ENTRE ENTIDADES:</p> <p>Los diferentes organismos del Sistema Nacional de Transporte velarán porque su operación se funde en criterios de coordinación, planeación, descentralización y participación.</p> <p><u><a href="#">Ver Fallo Consejo de Estado 6345 de 2001</a></u></p> <p>4. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:</p> <p>Todas las personas en forma directa, o a través de las organizaciones sociales, podrán colaborar con las autoridades en el control y vigilancia de los servicios de transporte. Las autoridades prestarán especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen y deberán darles el trámite debido.</p> <p>5. DE LAS RUTAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS:</p> <p>Entiéndese por ruta para el servicio público de transporte el trayecto comprendido entre un origen y un destino, con un recorrido determinado y unas características en cuanto a horarios, frecuencias y demás aspectos operativos.</p> <p>El otorgamiento de permisos o contratos de concesión a operadores de transporte público a particulares no genera derechos especiales, diferentes a los estipulados en dichos contratos o permisos.</p> <p>El Gobierno Nacional <u>a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos</u>, establecerá las condiciones para el otorgamiento</p>	<p>inferir razonablemente que el investigado cometió la infracción a la norma de tránsito.</p> <p>En tal sentido Cuando la Administración decide ejercer su potestad sancionatoria tiene que cumplir con el deber de demostrar que los hechos en que se basa la acción están probados y que la autoría o participación de la conducta tipificada como infracción es imputable al procesado ello de conformidad lo desarrollado por la Corte Constitucional, en sentencia C244 de 1996, con ponencia del entonces Magistrado Carlos Gaviria Díaz que: “(...) Como es de todos sabido, el juez, al realizar la valoración de la prueba, la que ha de realizar conforme a las reglas de la sana crítica, debe llegar a la certeza o convicción sobre la existencia del hecho y la culpabilidad del implicado.”</p> <p>En conclusión, del análisis del contenido de los actos administrativos expedidos por la demandada a simple vista es evidente cómo, la administración arribó a conclusiones subjetivas y sin ningún sustento normativo ni probatorio para emitir una decisión sancionatoria, primero, por cuanto le brindó a la orden de comparendo las características de plena prueba transgrediendo a todas luces el principio y derecho fundamental de orden constitucional al debido proceso en lo que atañe al principio rector de legalidad. Segundo, porque sobre afirmaciones de terceros desconocidos trasmítidas a agentes de</p>	<p>todo un procedimiento de por medio que impide afirmar que, en este momento, la no adopción de la medida cautelar dejaría sin efecto práctico el proceso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.</p> <p>En ese orden de ideas, ya que la medida cautelar solicitada no cumple con el presupuesto básico de asegurar el objeto del proceso, no se entrará a estudiar la presunta infracción al debido proceso y derecho de defensa y en su lugar, se negará la solicitud de medida cautelar.</p>	<p>reiteramos de acuerdo con las reglas de la sana crítica, unas hayan tenido más valor o desvalor que otras de acuerdo al juicio y raciocinio que en su momento desplegó el operador jurídico, en ese orden de ideas, este Despacho analizó las pruebas obrantes en el proceso y les dará el valor o desvalor que se merecen con fundamento claro está, en las reglas de la sana crítica.</p> <p>(...) Adicional a todo lo anteriormente expuesto, es de anotar que tal como lo advierte este fallador, se considera con base en el análisis en conjunto del recaudo probatorio de acuerdo a la lógica y la sana critica:</p> <p><b>PRIMERO:</b> Que la infracción informada si fue cometida por el señor <b>JOSE RICARDO BROCHERO FIGUEROA</b>, de la comisión de la infracción D12 de la Ley 1383 de 2010, no alagenta prueba que controvierte tal situación sino por el contrario, en su versión manifiesta que ese día, cuando dejaba a un acompañante en el terminal de transporte fue requerido por un agente de tránsito que le notificó la orden de comparendo, sin embargo, pese a su afirmación no aporta pruebas de sus dichos a fin de dar credibilidad a sus</p>
---	--	---	--

<p>de rutas para cada modo de transporte, teniendo en cuenta los estudios técnicos que se elaboren con énfasis en las características de la demanda y la oferta. <b>Frase subrayada declarada inexequible Sentencia C 66 de 1999 Corte Constitucional.</b></p> <p><u>Ver Decreto Nacional 170 de 2001</u></p> <p><b>6. DE LA LIBERTAD DE EMPRESA:</b></p> <p>Para la constitución de empresas o de formas asociativas de transporte no se podrán exigir otros requisitos que los establecidos en las normas legales y en los reglamentos respectivos.</p> <p>Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, para acceder a la prestación del servicio público, las empresas, formas asociativas de transporte y de economía solidaria deberán estar habilitadas por el Estado. Para asumir esa responsabilidad, acreditarán condiciones que demuestren capacidad técnica, operativa, financiera, de seguridad y procedencia del capital aportado.</p> <p>Las autoridades sólo podrán aplicar las restricciones a la iniciativa privada establecidas en la Ley, que tiendan a evitar la competencia desleal, el abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado, para garantizar la eficiencia del sistema y el principio de seguridad.</p> <p>El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos reglamentará las condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio, con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora. <b>Declarado exequible Inciso 4, numeral 6 artículo 3 Sentencia C 66 de 1999 Corte Constitucional.</b></p> <p>El transporte de carga será prestado por personas naturales o jurídicas debidamente autorizadas por las autoridades y el Gobierno Nacional regulará su funcionamiento. El Gobierno establecerá los lineamientos para que el transporte de carga se lleve a cabo bajo condiciones de seguridad y eficiencia. Igualmente no existirán restricciones para rutas y</p>	<p>tránsito, aplicó la presunción de legalidad principio propio del accionar de servidores públicos y no de actuaciones de terceros, y finalmente, porque el demandante NO se encontraba en la obligación legal de demostrar el vínculo familiar o sentimental de las persona (s) con la (s) que se transportaba en su vehículo, lo cual constituyó una carga desproporcional y un desconocimiento a su derecho fundamental de intimidad y libertad, derechos de orden constitucional. Además, la ley 769 de 2002 Código de tránsito en su art. 148 menciona que los policías de tránsito tienen facultades de policía judicial solo cuando se encuentren frente a la comisión de un delito tipificado, lo que no sucedió en el presente caso.</p>		<p>aseveraciones.</p> <p><b>SEGUNDO:</b> Que del análisis de la declaración rendida por la Agente de Tránsito se concluye que el impugnante incurrió en la conducta descrita en la Orden de Comparendo, toda vez que fue requerido en la vía pública con el acompañante realizando un servicio de transporte informal, y que indica que en efecto el peticionario si conducía el rodante de placas de la referencia, quien narró a este despacho con detalle el procedimiento adelantado por ella, en que indica que en efecto el peticionario si conducía el rodante de placas de la referencia, que además transportaba a una (1) persona, y corroboró la comisión de la infracción con el cambio de modalidad del servicio, acuerdo de voluntades y acuerdo monetario.</p> <p>Por lo tanto se puede concluir que la agente de tránsito <b>JENNY PAOLA PERDOMO OVIEDO</b>, quien es Técnico Profesional en Seguridad Vial según Diploma de la Dirección Nacional de Escuelas, Institución Universitaria, del 15 de julio de 2019 realizó de forma adecuada el procedimiento por lo cual se estableció</p>
---	--	--	---

<p>frecuencias, estas serán determinadas por el mercado. El Gobierno Nacional podrá establecer condiciones técnicas y de seguridad para la prestación del servicio y su control será responsabilidad de las autoridades de tránsito.</p>		
<p><u>Ver el Decreto Nacional 1072 de 2004</u></p>		
<p>7. DE LOS PERMISOS O CONTRATOS DE CONCESIÓN:</p>		
<p>Sin perjuicio de lo previsto en tratados, acuerdos o convenios de carácter internacional, la prestación del servicio de transporte público estará sujeta a la expedición de un permiso o contrato de concesión u operación por parte de la autoridad competente.</p>		
<p>Quien cumpla con las exigencias que al respecto se establezcan, tendrá derecho a ese permiso o contrato de concesión u operación. Quedan incluidos dentro de este literal los servicios de transportes especiales.</p>		
<p><u>Ver art 16 Ley 336 de 1996, Ver Decreto Nacional 2250 de 2002</u></p>		
<p>8. DEL TRANSPORTE INTERMODAL:</p>		
<p>Las autoridades competentes promoverán el mejor comportamiento intermodal, favoreciendo la sana competencia entre modos de transporte, así como su adecuada complementación.</p>		
<p>9. DE LOS SUBSIDIOS A DETERMINADOS USUARIOS:</p>		
<p>El Gobierno Nacional, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán establecer subsidios a favor de estudiantes, personas discapacitadas físicamente, de la tercera edad y atendidas por servicios de transporte indispensables, con tarifas fuera de su alcance económico. En estos casos, el pago de tales subsidios será asumido por la entidad que lo establece la cual debe estipular en el acto correspondiente la fuente presupuestal que lo financie y una forma de operación que garantice su efectividad. Los subsidios de la Nación sólo se podrán canalizar a</p>		<p>que el impugnante prestaba un servicio de transporte público en un vehículo que no tiene autorizado este tipo de servicio, por no contar con los permisos, registros y documentación que acredite y habilite usar este automotor para transporte público de personas, negando el conductor a la persona que transportaba el derecho a una seguridad ofrecida por el sistema de riesgos registrados en los seguros y a la vigilancia del Estado como controlador y vigilante del este ejercicio transportadora sobre la cual es el Estado el único legitimado para controlar, vigilar y autorizar su operación.</p> <p>(...)</p> <p>Claro entonces está, que la conducta desplegada por el señor <b>JOSE RICARDO BROCHERO FIGUEROA</b>, se encontraba previamente establecida como contravención a las normas de tránsito al momento de ocurrencia de los hechos; con llevando en su mismo la imposición de una sanción que se encontraba también plenamente establecida, Lo que no es más que la observancia y el respeto de las autoridades de tránsito al principio</p>

<p>través de transferencias presupuestales.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> El servicio que pueda ser configurado a partir de la modificación del recorrido de una ruta existente no será considerado un nuevo servicio que deba ser objeto de adjudicación mediante permiso de operación por iniciativa de las empresas de transporte o por concurso o licitación pública, si obedece a la posibilidad de aprovechar la disponibilidad de nuevas infraestructuras viales, a partir de la vigencia de la presente ley.</p> <p>La empresa de transporte que tenga autorizada una ruta en los perímetros municipal, departamental o nacional que requiera la modificación de su recorrido por la construcción de una o más variantes o de uno o más tramos de nuevas vías que conecten el mismo origen y destino a la ruta inicialmente autorizada, podrá solicitar la modificación de su recorrido, la cual deberá ser resuelta por la autoridad de transporte competente en un término de hasta treinta (30) días hábiles, contados a partir de la radicación de la solicitud de manera completa.</p> <p>En el nivel de servicio básico solo se autorizará la modificación de la ruta si se garantiza la oferta en ambos recorridos.</p> <p>El Ministerio de Transporte reglamentará las condiciones para la modificación de la respectiva ruta.</p> <p>(Adicionado por el Art. 3 de la Ley 2198 de 2022)</p>		<p>de legalidad; ahora, enseña el derecho que en Colombia se encuentra proscrita todo tipo de responsabilidad objetiva; así, la subjetividad que encarna la conducta humana cuando es objeto de reproche, obliga al fallador disciplinario a hacer uso de todos los elementos de prueba que tenga a su disposición y que le permita allegar legalmente a la actuación elementos suficientes para ir más allá de toda duda al momento de expedir el acto administrativo que de fondo ponga fin al procedimiento contravencional, en este caso.</p> <p><b>Resolución No. 767-02 de 26 de febrero de 2021.</b></p> <p>(...)</p> <p>En ese orden de ideas, si el a quo le otorgó el valor probatorio correspondiente a la testimonial de la agente de tránsito tal vez con un mérito diferente al esperado por el reclamante, ello no implica una indebida valoración como lo quiere hacer el recurrente, pues el hecho de que se hubiera otorgado mayor credibilidad a una prueba, no es más que una especificación de las reglas de la sana crítica aplicadas al proceso, si ello fuere así, la labor del juzgado se limitaría al simple registro de</p>
<p><b>LEY 366 DE 1996</b></p> <p><b>ARTÍCULO 5</b>-El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo.</p>		

<p><u>Ver artículo 5 del Decreto Nacional 171 de 2001</u></p> <p>El servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o, jurídicas. En tal caso sus equipos propios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte. <u>Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente estatuto.</u></p>			<p>lo que se indique en la orden de comparendo materia de debate, de la cual no podría dudar, lo que dejaría sin sentido su actuación e impediría el objeto último del proceso, que no es otro que el arriba a la verdad material.</p>
<p>NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-033 de 2014.</p> <p><b>Ley 769 de 2002</b></p> <p><b>ARTÍCULO 2º. DEFINICIONES.</b> Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>(...)</p> <p>Comparendo: Orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción.</p> <p>(...)</p>			<p>En consecuencia, le correspondía a la parte investigada dentro de un proceso sancionatorio allegar el material probatorio respectivo para acreditar sus argumentos exoneratorios de responsabilidad, en especial cuando reposa dentro del plenario, prueba que acredita la configuración de la infracción endilgada al señor JOSE RICARDO BROCHERO FIGUEROA, consistente en declaración juramentada de la uniformada JENNY PAOLA PERDOMO OVIEDO, quien elaboró y notificó la orden de comparecencia objeto de la controversia.</p>
<p><b>LEY 1310 DE 2009</b></p> <p><b>ARTÍCULO 5º. Funciones generales.</b> Los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de las Entidades Territoriales están instituidos para velar por el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y transporte y garantizar la libre locomoción de todos los ciudadanos y ejercer de manera permanente, las funciones de:</p> <p>1. <b>Policía Judicial.</b> Respecto a los hechos punibles de competencia de las autoridades de tránsito de acuerdo al Código de Procedimiento Penal y Código Nacional de Tránsito.</p> <p>2. <b>Educativa.</b> A través de orientar, capacitar y crear cultura en la comunidad respecto a las normas de tránsito y transporte.</p>			<p>En este punto es oportuno referirse a los reparos de la sustentación del recurso advirtiendo que, la discusión dentro de la presente investigación no radica en la determinación de la configuración de los elementos de un servicio de transporte público,</p>

<p>3. <b>Preventiva.</b> De la comisión de infracciones o contravenciones, regulando la circulación vehicular y peatonal, vigilando, controlando e interviniendo en el cumplimiento de los procedimientos técnicos, misionales y jurídicos de las normas de tránsito.</p> <p>4. <b>Solidaridad.</b> Entre los cuerpos de agentes de tránsito y transporte, la comunidad y demás autoridades.</p> <p>5. <b>Vigilancia cívica.</b> De protección de los recursos naturales relacionados con la calidad del medio ambiente y la ecología, en los ámbitos urbanos y rural contenidos en las actuales normas ambientales y de tránsito y transporte.</p>		<p>de un contrato de transporte, de un pago, o de la consumación de un transporte sino en la desnaturalización del servicio particular que está autorizado a prestar el vehículo de placas DMW519, situación que en el caso bajo estudio se logró establecer por parte de la Autoridad de primera instancia, con el acervo probatorio recaudado, y valorado por cuanto dichos compendios no dan lugar a la configuración de la conducta contravencional.</p>
<p><b>LEY 1437 DE 2011</b></p> <p><b>ARTÍCULO 138. Nulidad y restablecimiento del derecho.</b> 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.</p> <p>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. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.</p>		<p>Por lo anterior, es de anotar que todos los elementos indicados anteriormente, por se, no se erigen como elementos del tipo contravencional que deban ser tema de prueba dentro de la investigación sino que estos hechos permiten determinar la ausencia de autorización de un vehículo particular para prestar un servicio diferente a este, así, para el caso en concreto, la desnaturalización del servicio se logró determinar gracias a la declaración de la agente de tránsito al encontrar que existió un acuerdo entre el conductor y las personas registradas en la casilla 17 de la orden de comparendo, en donde, el primero, los transportaba a cambio de una remuneración económica.</p>
<p><b>LEY 1564 DE 2012</b></p> <p><b>ARTÍCULO 162. DECRETO DE LA SUSPENSIÓN Y SUS EFECTOS.</b> Correspondrá al juez que conoce del proceso resolver sobre la procedencia de la suspensión.</p>		

<p>La suspensión a que se refiere el numeral 1 del artículo precedente solo se decretará mediante la prueba de la existencia del proceso que la determina y una vez que el proceso que debe suspenderse se encuentre en estado de dictar sentencia de segunda o de única instancia.</p> <p>La suspensión del proceso producirá los mismos efectos de la interrupción a partir de la ejecutoria del auto que la decrete.</p> <p>El curso de los incidentes no se afectará si la suspensión recae únicamente sobre el trámite principal.</p>			<p>Se debe precisar que, de acuerdo con las disposiciones legales, el agente está investido de autoridad en el tema de tránsito. Por su parte, la Ley 769 de 2002 en su artículo 2º define al agente como el funcionario investido de autoridad para, entre otras cosas, vigilar y controlar el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte, aunado a lo anterior, es deber de la autoridad operativa verbigracia del Manual de Infracciones adoptado mediante Resolución 3027 de 2010 emitida por el Ministerio de Transporte comparecer ante la autoridad administrativa para la ratificación o aclaración de las circunstancias temporales, espaciales y modales de la infracción que observa.</p>
<p><b>DECRETO 1079 DE 2015</b></p> <p><b>Artículo 2.1.2.1. Definiciones generales.</b> Para la interpretación y aplicación del presente Libro se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividad transportadora: de conformidad con el artículo 6º de la Ley 336 de 1996, se entiende por actividad transportadora un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios modos, de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes, basadas en los reglamentos del Gobierno Nacional.</li> <li>• Transporte público: de conformidad con el artículo 3 de la Ley 105 de 1993, el transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas, por medio de vehículos apropiados, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, sujeto a una contraprestación económica.</li> <li>• Transporte privado: de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 336 de 1996, el transporte privado es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales o jurídicas.</li> </ul>			<p>En este sentido, el papel que juega el policía de tránsito es fundamental, pues es la autoridad en la vía pública y su virtud es regular la circulación y vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de la legislación de tránsito y transporte. Ante la comisión de una infracción, su actuación se encuentra reglada en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002 (CNTT).</p>

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00079-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JOSÉ RICARDO BOCHERO FIGUEROA  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente constituidas y debidamente habilitadas.  (Decreto 170, 171, 172, 173 y 175 de 2001, artículos 3°, 4° y 5° y Decreto 3109 de 1997, artículo 2°).			
<b>RESOLUCIÓN 3027 DE 2010</b>  <b>ARTÍCULO 7°. MANUAL DE INFRACCIONES A LAS NORMAS DE TRÁNSITO.</b> Adóptese el Manual de Infracciones a las normas de tránsito, que contendrá todas las conductas relacionadas en el Código Nacional de Tránsito y demás infracciones a las normas de tránsito el cual será herramienta de ayuda obligatoria para las autoridades de control y obligación para los organismos de tránsito de su difusión a la ciudadanía y que hace parte integral de la presente resolución.			

En el caso sometido a examen, se observa 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 en primer lugar no realiza una comparativa de la violación y en segundo lugar, se observa que sus argumentos no guardan relación con las normas que considera vulneradas.

Adicionalmente tampoco cumplió con 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 los Actos Administrativos acusados, así como 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 Sala 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

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00079-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JOSÉ RICARDO BOCHERO FIGUEROA  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

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

La Sala 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 Secretaría Distrital de Movilidad expidió los 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, será el Juzgado en primera instancia, quien contemplará la totalidad de los elementos que se aporten al proceso y en la sentencia 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 cargos de violación que sustentan la demanda, los cuales, deben ser analizados cuando se profiera la sentencia que en derecho corresponda.

### **3.3.3. 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 una vez se haya tomado la decisión acerca

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00079-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JOSÉ RICARDO BOCHERO FIGUEROA  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

de la legalidad de los actos administrativos demandados, pues el restablecimiento del derecho es una cuestión consecuencial a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados.

Ahora bien, considera esta Sala que, si bien se acreditó el pago de los servicios de grúa y parqueadero, este hecho por sí solo no prueba la existencia de un perjuicio irremediable que permita la viabilidad de la medida cautelar solicitada.

Se evidencia que no existen las pruebas suficientes para acreditar los perjuicios que dice el demandante se han ocasionado con la expedición de los actos administrativos demandados, ni elementos de prueba que verifiquen la grave situación económica de los demandantes a raíz del inicio de la actuación administrativa.

Además, estima esta Sala que el objetivo de la medida cautelar es frenar el proceso de cobro coactivo, y esto no constituye en sí mismo un perjuicio irremediable, porque el acto administrativo una vez expedido debe ejecutarse de forma inmediata tal como lo dispone el artículo 89 del CPACA. Esa es la consecuencia de todo acto administrativo sancionatorio.

El fin de la medida cautelar, entonces, no consiste en proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sino frenar el procedimiento de cobro coactivo para proteger el patrimonio del demandante.

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 entidad demandada.

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 confirmará el auto impugnado.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00079-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JOSÉ RICARDO BOCHERO FIGUEROA  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

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

## RESUELVE

**PRIMERO. - CONFÍRMASE** el auto de veintinueve (29) de abril de 2022 proferido por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo de Bogotá que negó la solicitud de medida cautelar por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO. -** En firme la presente providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen.

**TERCERO. -** Por Secretaría, **DESACTÍVASE** el proceso en el aplicativo SAMAI.

## NOTIFIQUESE 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*  
**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., veintinueve (29) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

**PROCESO No.:** 11001-33-41-045-2022-00029-01  
**MEDIO DE** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**CONTROL:**  
**DEMANDANTE:** LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
**DEMANDADO:** SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
**ASUNTO:** RESUELVE APELACIÓN

**MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA.**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto de veintinueve (29) de abril de dos mil veintidós (2022) proferido por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo de Bogotá que negó la solicitud de medida cautelar.

**1. ANTECEDENTES**

El señor LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO, a través de apoderada judicial presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con el fin de obtener la declaración de nulidad de las Resoluciones Nos. No. 7017 de 22 de enero de 2020 y 4908 de 30 de diciembre 2020, expedidas por la Secretaría Distrital de Movilidad, por medio de las cuales se impuso una sanción y se decidió desfavorablemente los recursos interpuestos.

Solicitó se efectuaran las siguientes declaraciones y condenas:

**"PRIMERA:** Que se declare la nulidad de la **Resolución No. 7017 de 22 de enero de 2020** "Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO", expedido por la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ - SUBDIRECCIÓN DE CONTRAVENCIONES, dentro del EXPEDIENTE No7017, por cuanto el mismo fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, con desconocimiento del derecho al debido proceso y de defensa; y, además, adolece de falsa motivación y, en general, por cualquier otra causa que se encuentre probada en el proceso.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

**SEGUNDA:** Que se declare la nulidad de Resolución No 4908 de 30 DIC 2020 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del EXPEDIENTE No7017 del 2019”, expedida por el Director de Investigaciones Administrativas de Tránsito y Transporte de la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ, por cuanto el mismo fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, con desconocimiento del derecho al debido proceso y de defensa; y, además, adolece de falsa motivación y, en general, por cualquier otra causa que se encuentre probada en el proceso.

**TERCERA:** Que a título de restablecimiento de derecho se ordene a **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** dejar sin efectos el acto administrativo Resolución **No. 7017 de 22 de enero de 2020** “Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor **Luis Rafael Amortegui Restrepo**” y Resolución No 4908 de 30 DIC 2020 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del EXPEDIENTE No7017 del 2019”.

**CUARTA:** Que a título de restablecimiento de derecho se ordene a **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** eliminar o cancelar la sanción impuesta a **Luis Rafael Amortegui Restrepo** en el Registro Único Nacional de Tránsito y de por terminado el proceso de cobro coactivo de haberse iniciado.

**QUINTA:** Como consecuencia de la pretensión anterior, se condene a **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** a restituir al señor **Luis Rafael Amortegui Restrepo** el pago realizado por concepto de grúa y parqueaderos, lo cual corresponde a la suma de CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS (\$479.600 M/CTE).

**SEXTA:** Que se condene a **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** a pagar a **Luis Rafael Amortegui Restrepo** el valor de la indexación causada sobre la suma que corresponda a la pretensión anterior, hasta la fecha de la presentación de la demanda y desde esta fecha hasta que se verifique el pago total.

**SÉPTIMA:** Que se ordene a **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** a dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 inciso segundo y tercero del CPACA.

**OCTAVA:** Que se condene a **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** al pago de las costas, incluidas las agencias en derecho y demás emolumentos que se causen en el proceso.”

### 1.1. La medida cautelar:

En el escrito de demanda la apoderada de la parte actora solicitó la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, considerando que se cumplió con los requisitos señalados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en atención a que los actos demandados, fueron expedidos en contravía de lo ordenado en la norma

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

constitucional Art. 29, la Ley 105 de 1993 artículo 3, Ley 336 de 1996 artículo 5, Ley 769 de 2002 artículo 2, Ley 1310 de 2009 artículo 5, Ley 14 Ley 1437 de 2011 artículo 138, y la Ley 1564 de 2012 artículo 167. Decreto 1079 de 2015 artículo 2.1.2.1 y Resolución 3027 de 2010 artículo 7.

## **1.2. Oposición a la práctica de la medida cautelar**

El a quo corrió traslado de la medida cautelar mediante auto del cuatro (4) de febrero de dos mil veintidós (2022).

El apoderado judicial de la entidad demandada señaló que el principio de legalidad se presume en todo acto de la Administración, presunción que se desvirtúa acudiendo a la Jurisdicción Contenciosa, donde el accionante tiene la carga de la prueba; así, decretar la suspensión del Acto Administrativo demandado, con las mismas afirmaciones del escrito de la demanda, sin el acompañamiento de material probatorio en la solicitud y sin el debate y la contradicción de sus argumentos durante el procedimiento establecido para el control de la Nulidad.

Indicó que no se acreditaron los requisitos establecidos en el artículo 231 del CPACA, y por el Honorable Consejo de Estado para conceder la medida cautelar solicitada, máxime cuando no se sustentó ni en derecho ni de hecho (pruebas), la solicitud de medida cautelar, donde se limita el demandante a la mera enunciación de unos artículos de la Constitución, sin fundamentar ni sustentar el concepto de violación de este articulado.

Que, la parte demandante no logró demostrar una situación más gravosa, así como tampoco el perjuicio irremediable o que de no otorgarse la medida se presentaría un efecto nugatorio de la sentencia.

## **1.3. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA**

PROCESO N°.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

El Juzgado 45 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá mediante providencia 29 de abril del 2022 negó la medida cautelar, considerando que la solicitud no cumplió con el supuesto básico de procurar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, ya que el objeto del proceso es anular la sanción impuesta al demandante, lo cual solo puede darse accediendo a las pretensiones.

## 2. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante afirmó que no es el ciudadano quien debe demostrar su inocencia en este asunto, pues debe darse prevalencia al principio de presunción de inocencia, ya que, cuando la Administración decide ejercer su potestad sancionatoria, debe cumplir con el deber de demostrar que los hechos en que se basa la acción están probados y que la autoría o participación de la conducta tipificada como infracción es imputable al procesado, lo que no ocurrió, pues dentro del plenario no existió prueba que demuestre la comisión de la conducta sancionada conforme al artículo 147 de la ley 769 de 2002, violentándose con valoración.

Señaló que el perjuicio irremediable se acredita porque, con el inicio de un cobro coactivo, afectará el mínimo vital, el único ingreso con el que garantiza su supervivencia en condiciones de existencia dignas, además de que la sanción impuesta no le permite realizar actividades de tránsito.

Mediante auto del 1 de julio de 2022 se concedió recurso de apelación.

## 3. CONSIDERACIONES

### 3.1. Competencia de la Sala para proferir la decisión.

El artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021 enlista los autos que son apelables, proferidos por los Jueces Administrativos, a saber:

**ARTÍCULO 243. APELACIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.
2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.
3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.
4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.
- 5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.**
6. El que niegue la intervención de terceros.
7. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.
8. Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial.

**PARÁGRAFO 1o.** El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1 a 4 de este artículo se concederá en el efecto suspensivo. La apelación de las demás providencias se surtirá en el efecto devolutivo, salvo norma expresa en contrario.

**PARÁGRAFO 2o.** En los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá y se tramitará conforme a las normas especiales que lo regulan. En estos casos el recurso siempre deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir.

**PARÁGRAFO 3o.** La parte que no obre como apelante podrá adherirse al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la sentencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión, debidamente sustentado, podrá presentarse ante el juez que la profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior, hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite la apelación.

La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal.

**PARÁGRAFO 4o.** Las anteriores reglas se aplicarán sin perjuicio de las normas especiales que regulan el trámite del medio de control de nulidad electoral.

A su turno el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021 determina que:

**ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS.** <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

1. Correspondrá a los jueces proferir los autos y las sentencias.
2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:
  - a) Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código;
  - b) Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y 132 de este código;
  - c) Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido;
  - d) Las que decretan pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código;
  - e) Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia;

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;

g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;

**h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar.** En primera instancia esta decisión será de ponente.

3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja.

Negrillas de la Sala.

Por lo anterior, como en el presente asunto la providencia apelada que negó la medida cautelar será confirmada, le corresponde entonces a la Sala adoptar las decisiones anunciadas en el caso sometido a examen.

Se precisa, que el trámite del recurso de apelación limita el pronunciamiento de la segunda instancia exclusivamente a lo que es materia de impugnación, tal como lo dispone el artículo 328<sup>1</sup> del Código General del Proceso, por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011.

Es así como las razones aducidas por el recurrente en la sustentación de la apelación delimitan la competencia funcional del juez de segunda instancia.

### **3.2. SOBRE MEDIDAS CAUTELARES- SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

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

---

<sup>1</sup> Artículo 328. Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias. El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella. En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

PROCESO N°.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

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 admsorio 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

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

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 concurran 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)

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

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.

### **3.3. CASO CONCRETO**

Se Procederá 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:

**3.3.1.** La medida fue solicitada en el escrito de la demanda, tal como se observa en el expediente electrónico, y, por tanto, se tiene como cumplido el primer requisito.

**3.3.2.** 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:

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

El H. Consejo de Estado<sup>2</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>3</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 sentencia, esto es que se produzca un perjuicio irremediable o que los efectos de la sentencia serían nugatorios<sup>4</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)

Para comprobar este requisito, la Sala realizará un análisis comparativo de los argumentos expuestos por la parte demandante como fundamento del recurso de apelación al auto que negó la solicitud suspensión provisional de los actos

<sup>2</sup> Proceso No. 11001-0324-000-2013-00534-00(20946). Auto de 21 de mayo de 2014.

<sup>3</sup> Arboleda Perdomo, Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Bogotá. Legis. 2<sup>a</sup> Edición.

<sup>4</sup> Ibíd.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
 DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
 ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

administrativos demandados en conjunto con las normas señaladas como violadas en consonancia con los fundamentos de la decisión adoptada por parte de Juzgado en primera instancia.

NORMAS QUE CONSIDERA VULNERADAS	ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA	AUTO RECURRIDO	ACTO DEMANDADO
<p><b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 29.</b> El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.</p> <p>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>En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.</p> <p>Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable.</p> <p>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.</p> <p>Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.</p>	<p>(...)</p> <p>La orden formal de comparendo, con la cual se dio inicio al proceso contravencional de conformidad artículo 2º de la ley 769 de 2002, de ninguna manera se constituye como una prueba mediante la cual se demuestre una responsabilidad contravencional; esta precisión debe ser revisada cuidadosamente, dado que para motivar dentro del presente proceso y proceso contravencional no existe suficiente material probatorio para endilgar la responsabilidad contravencional contenida en los actos administrativos acusados, sin embargo, de ser cierto el razonamiento realizado por su señoría se desconocería lo dicho previamente por la Corte Constitucional en Sentencia T-061, feb. 04/02. M.P. Rodrigo Escobar Gil, en la cual expresamente reafirmó la tesis de que las ordenes de comparendo no son un medio de prueba.</p> <p>Es importante precisar al Despacho que, de conformidad con las premisas citadas, el ciudadano NO es quien debe demostrar su inocencia en el caso que</p>	<p>(...)</p> <p>Sobre el particular, lo primero que debe señalarse es que no se observa que la solicitud de medida cautelar cumpla con el supuesto básico de procurar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Nótese que el perjuicio que se pretende es impedir los efectos de un fallo desestimatorio de las pretensiones, lo cual resulta contradictorio con la naturaleza de las medidas cautelares cuya finalidad es la de evitar que al momento en que se emita una sentencia favorable, esta no tenga efecto práctico alguno. Lo anterior, surge del entendimiento que el "objeto del proceso" no es otro que el de anular la sanción impuesta al señor Luis Rafael Amortegui Restrepo, lo cual solo puede darse si se accede a las pretensiones, pues no se puede asumir que la finalidad del presente asunto consiste en retrasar el cobro de la multa impuesta o impedir que se causen</p>	<p>Acto Administrativo, proferido en audiencia de 22 de enero de 2020 Exp. 7017.</p> <p>(...)</p> <p>Habiéndose elaborado la orden de comparendo referenciada por la agente de Tránsito, en virtud del procedimiento establecido para estos efectos por los artículos 135 y 136 de la Ley 769 de 2002, reformados por los artículos 22 y 24 de la Ley 1383 de 2010, al conductor identificado en la referencia por incurrir presuntamente en la infracción D -12, consistente en "Conducir un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito. Además el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días por segunda vez veinte días y por tercera vez cuarenta días..." entra el despacho a determinar la</p>
<b>LEY 105 DE 1993</b>			

económica y se regirá por los siguientes principios:	nos llama pues bien, brindando prevalencia al principio de presunción de inocencia que, celosamente debe ser garantizado por los jueces de la República y más concretamente por su honorable Despacho, cuando la Administración decide ejercer su potestad sancionatoria tiene que cumplir con el deber de demostrar que los hechos en que se basa la acción están probados y que la autoría o participación de la conducta tipificada como infracción es imputable al procesado en el presente caso es de insistirse, NO existió prueba que demuestre de forma contundente, concluyente y definitiva la comisión de la conducta sancionada de conformidad a lo proscrito en el artículo 147 de la ley 769 de 2002, violentándose con ésta indebida valoración el debido proceso, en lo que atañe al principio rector de legalidad.	intereses moratorios, pues en esos escenarios no se estaría utilizando el medio de control para el fin que fue creado sino como una herramienta para obstaculizar las actuaciones administrativas de cobro, para lo cual, se recuerda que las medidas cautelares no están para evitar que el solicitante padezca los efectos de una sentencia que niegue sus pretensiones. Ahora, si bien el cobro de la multa impuesta durante el transcurso del presente proceso puede generar una afectación al patrimonio del demandante, no hay explicación alguna en el escrito presentado donde se justifique por qué esto haría que se pierda el objeto del proceso, pues si se inicia el proceso de un cobro coactivo el demandante tendrá la oportunidad de defenderse y en el caso que pague la suma de dinero por concepto de multa, esta podrá ser rembolsada a título de restablecimiento del derecho. Así las cosas, la sola existencia del acto administrativo sancionatorio no implica un perjuicio para el demandante, pues entre dicha decisión y el momento en que una acción de cobro se materialice hay todo un procedimiento de por medio que impide afirmar que,	responsabilidad del mismo. En garantía de los principios constitucionales al derecho de defensa y debido proceso contenidos en el artículo 29 de dicho ordenamiento, este despacho escuchó en diligencia de versión libre y espontánea al impugnante, quien sobre los hechos objeto de investigación expuso en su sentir, las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que éstos tuvieron su acaecimiento.
<u>Ver artículo 4 del Decreto Nacional 171 de 2001</u>			
<p>1. DEL ACCESO AL TRANSPORTE:</p> <p>El cual implica:</p> <p>a. Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.</p> <p>b. Que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización.</p> <p>c. Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo.</p> <p>d. Que el diseño de la infraestructura de transporte, así como en la provisión de los servicios de transporte público de pasajeros, las autoridades competentes promuevan el establecimiento de las condiciones para su uso por los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos.</p> <p>2. DEL CARÁCTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE:</p> <p>La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.</p> <p>Excepcionalmente la Nación, las Entidades Territoriales, los Establecimientos Públicos y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado de cualquier orden, podrán prestar el servicio público de transporte, cuando este no sea prestado por los particulares, o se presenten prácticas monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los usuarios. En todo caso el servicio prestado por las entidades públicas estará sometido a</p>	<p>(...)</p> <p>En ese orden, se desconoce el desarrollo jurisprudencial realizado por Honorable Consejo de Estado en el pronunciamiento por la sala de Consulta y Servicio Civil Radicado 993 del 03/09/1997 y hacia la carga dinámica de la prueba, desarrollada plenamente en la Sentencia C-086/16 por la H. Corte Constitucional, pues era la misma demandada quien se encontraba en una mejor posición para garantizar la práctica de la prueba testimonial del agente notificador y quien se encontraba en</p>		<p>Así mismo, el despacho aclara que en este proceso contravencional, se observaron los principios constitucionales como el debido proceso y defensa, pues a no dudar, el presunto contraventor gozó de todas las prerrogativas en lo tocante a la rendición de sus descargos, solicitud de pruebas en su oportunidad procesal, las cuales fueron decretadas con base en los principios de conducción, pertinencia y utilidad, distinto es el análisis y la valoración que se leda a las mismas, reiteramos de acuerdo con las reglas de la sana crítica, unas hayan tenido mas valor o desvalor que otras de acuerdo al juicio y</p>

<p>las mismas condiciones y regulaciones de los particulares.</p>	<p>Existirá un servicio básico de Transporte accesible a todos los usuarios. Se permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico.</p>	<p><u>Ver la Resolución del Min. Transporte 1400 de 2004</u></p>	<p>3. DE LA COLABORACIÓN ENTRE ENTIDADES:</p>	<p>Los diferentes organismos del Sistema Nacional de Transporte velarán porque su operación se funde en criterios de coordinación, planeación, descentralización y participación.</p>	<p><u>Ver Fallo Consejo de Estado 6345 de 2001</u></p>	<p>4. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:</p>	<p>Todas las personas en forma directa, o a través de las organizaciones sociales, podrán colaborar con las autoridades en el control y vigilancia de los servicios de transporte. Las autoridades prestarán especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen y deberán darles el trámite debido.</p>	<p>5. DE LAS RUTAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS:</p>	<p>Entiéndese por ruta para el servicio público de transporte el trayecto comprendido entre un origen y un destino, con un recorrido determinado y unas características en cuanto a horarios, frecuencias y demás aspectos operativos.</p>	<p>El otorgamiento de permisos o contratos de concesión a operadores de transporte público a particulares no genera derechos especiales, diferentes a los estipulados en dichos contratos o permisos.</p>	<p>El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos, establecerá</p>	<p>la obligación de demostrar en respeto de la norma la comisión de la conducta reprochada y sancionada mediante los actos administrativos acusados.</p> <p>(...)</p>	<p>En razón a que de lo recaudo en la etapa probatoria del trámite contravencional adelantado por la demandada, solo surgieron dudas e insuficiencias</p>	<p>probatorias y fácticas para determinar más allá de toda duda la responsabilidad contravencional del señor LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO. Ya que, en los procedimientos administrativos sancionatorios de tránsito, deben existir suficientes motivos fundados que permitan inferir razonablemente que el investigado cometió la infracción a la norma de tránsito.</p>	<p>(...) Adicional a todo lo anteriormente expuesto, es de anotar que tal como lo advierte este fallador, se considera con base en el análisis en conjunto del recaudo probatorio de acuerdo a la lógica y la sana crítica:</p>	<p><b>PRIMERO:</b> Que la infracción informada si fue cometida por el señor <b>LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO</b>,</p>	<p>atendiendo al acervo probatorio existente, por lo que para este despacho, no cabe duda de la comisión de la infracción D12 de la Ley 1383 de 2010, y aun más cuando el mismo a pesar de que no acepta la comisión de la infracción, no allega prueba que demuestre lo contrario, sino por el contrario, en su versión libre expresa que en para el día de los hechos “ que las personas que transportaba no eran conocidos, pero eran amigos de una amiga, y que solo los conoció ese día, que los estaba transportando a la terminal y que él nunca hizo un cobro</p>
---	--	--	---	---	--	--	---	---	--	---	---	---	---	--	---	--	---

<p>las condiciones para el otorgamiento de rutas para cada modo de transporte, teniendo en cuenta los estudios técnicos que se elaboren con énfasis en las características de la demanda y la oferta. <b>Frase subrayada declarada inexequible <u>Sentencia C 66 de 1999</u> Corte Constitucional.</b></p>	<p>debe llegar a la certeza o convicción sobre la existencia del hecho y la culpabilidad del implicado."</p>	<p>por ese favor" sin embargo, pese a su afirmación no aporta pruebas de sus dichos a fin de dar credibilidad a sus aseveraciones.</p>
<p><u>Ver Decreto Nacional 170 de 2001</u></p>	<p>En conclusión, del análisis del contenido de los actos administrativos expedidos por la demandada a simple vista es evidente cómo, la administración arribó a conclusiones subjetivas y sin ningún sustento normativo ni probatorio para emitir una decisión sancionatoria, primero, por cuanto le brindó a la orden de comparendo las características de plena prueba transgrediendo a todas luces el principio y derecho fundamental de orden constitucional al debido proceso en lo que atañe al principio rector de legalidad. Segundo, porque sobre afirmaciones de terceros desconocidos</p>	<p><b>SEGUNDO:</b> Que del análisis de la información contenida en la orden de comparendo firmada bajo gravedad de juramento junto con la capacitación que el policial que realizó dicha orden, recibió se concluye que el impugnante incurrió en la conducta descrita e la Orden de comparendo.</p>
<p>6. DE LA LIBERTAD DE EMPRESA:</p>	<p>Para la constitución de empresas o de formas asociativas de transporte no se podrán exigir otros requisitos que los establecidos en las normas legales y en los reglamentos respectivos.</p>	<p>Por lo tanto se puede concluir que la agente de tránsito</p>
<p>Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, para acceder a la prestación del servicio público, las empresas, formas asociativas de transporte y de economía solidaria deberán estar habilitadas por el Estado. Para asumir esa responsabilidad, acreditarán condiciones que demuestren capacidad técnica, operativa, financiera, de seguridad y procedencia del capital aportado.</p>	<p>atañe al principio rector de legalidad. Segundo, porque sobre afirmaciones de terceros desconocidos trasmítidas a agentes de tránsito, aplicó la presunción de legalidad principio propio del accionar de servidores públicos y no de actuaciones de terceros, y finalmente, porque el demandante NO se encontraba en la obligación legal de demostrar el vínculo familiar o sentimental de las persona (s) con la (s) que se transportaba en su vehículo, lo cual constituyó una carga desproporcional y un desconocimiento a su derecho fundamental de intimidad y libertad, derechos de orden constitucional. Además, la ley 769 de 2002 Código de tránsito en su art. 148 menciona que los policías de tránsito tienen facultades de policía judicial solo cuando se encuentren</p>	<p><b>PT. JENNIPHER ZULAY SANCHEZ CAYCEDO,</b> identificada con cédula de ciudadanía N° 1.052.397.154 portadora de placa policial N° 094098 quien es Técnico Profesional en Seguridad Vial realizó de forma adecuada el procedimiento por lo cual se estableció que el impugnante prestaba un servicio de transporte público en un vehículo que no tiene autorizado este tipo de servicio, por no contar con los permisos, registros y documentación que acredite y habilite usar este automotor para transporte público de personas negando el conductor a las personas que transportaba el derecho a una seguridad ofrecida</p>
<p>Las autoridades sólo podrán aplicar las restricciones a la iniciativa privada establecidas en la Ley, que tiendan a evitar la competencia desleal, el abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado, para garantizar la eficiencia del sistema y el principio de seguridad.</p>	<p>El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos reglamentará las condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio, con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora. <b>Declarado exequible Inciso 4, numeral 6 artículo 3 <u>Sentencia C 66 de 1999</u> Corte Constitucional.</b></p>	<p>El transporte de carga será prestado por personas naturales o jurídicas debidamente autorizadas por las autoridades y el Gobierno Nacional regulará su funcionamiento. El Gobierno establecerá los lineamientos para que el transporte de carga se lleve a cabo bajo condiciones de</p>

<p>seguridad y eficiencia. Igualmente no existirán restricciones para rutas y frecuencias, estas serán determinadas por el mercado. El Gobierno Nacional podrá establecer condiciones técnicas y de seguridad para la prestación del servicio y su control será responsabilidad de las autoridades de tránsito.</p>	<p>frente a la comisión de un delito tipificado, lo que no sucedió en el presente caso.</p>		<p>por el sistema de riesgos registrados en los seguros y a la vigilancia del Estado como controlador y vigilante del este ejercicio transportadora sobre la cual es el Estado el único legitimado para controlar, vigilar y autorizar su operación.</p>
<p><u>Ver el Decreto Nacional 1072 de 2004</u></p> <p>7. DE LOS PERMISOS O CONTRATOS DE CONCESIÓN:</p>			<p>(...)</p>
<p>Sin perjuicio de lo previsto en tratados, acuerdos o convenios de carácter internacional, la prestación del servicio de transporte público estará sujeta a la expedición de un permiso o contrato de concesión u operación por parte de la autoridad competente.</p>			
<p>Quien cumpla con las exigencias que al respecto se establezcan, tendrá derecho a ese permiso o contrato de concesión u operación. Quedan incluidos dentro de este literal los servicios de transportes especiales.</p>			
<p><u>Ver art 16 Ley 336 de 1996, Ver Decreto Nacional 2250 de 2002</u></p>			
<p>8. DEL TRANSPORTE INTERMODAL:</p>			
<p>Las autoridades competentes promoverán el mejor comportamiento intermodal, favoreciendo la sana competencia entre modos de transporte, así como su adecuada complementación.</p>			
<p>9. DE LOS SUBSIDIOS A DETERMINADOS USUARIOS:</p>			
<p>El Gobierno Nacional, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán establecer subsidios a favor de estudiantes, personas discapacitadas físicamente, de la tercera edad y atendidas por servicios de transporte indispensables, con tarifas fuera de su alcance económico. En estos casos, el pago de tales subsidios será asumido por la entidad que lo establece la cual debe estipular en el acto correspondiente la fuente presupuestal que lo financia y una forma de operación que garantice su efectividad. Los subsidios de la</p>			

<p>Nación sólo se podrán canalizar a través de transferencias presupuestales.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> El servicio que pueda ser configurado a partir de la modificación del recorrido de una ruta existente no será considerado un nuevo servicio que deba ser objeto de adjudicación mediante permiso de operación por iniciativa de las empresas de transporte o por concurso o licitación pública, si obedece a la posibilidad de aprovechar la disponibilidad de nuevas infraestructuras viales, a partir de la vigencia de la presente ley.</p> <p>La empresa de transporte que tenga autorizada una ruta en los perímetros municipal, departamental o nacional que requiera la modificación de su recorrido por la construcción de una o más variantes o de uno o más tramos de nuevas vías que conecten el mismo origen y destino a la ruta inicialmente autorizada, podrá solicitar la modificación de su recorrido, la cual deberá ser resuelta por la autoridad de transporte competente en un término de hasta treinta (30) días hábiles, contados a partir de la radicación de la solicitud de manera completa.</p> <p>En el nivel de servicio básico solo se autorizará la modificación de la ruta si se garantiza la oferta en ambos recorridos.</p> <p>El Ministerio de Transporte reglamentará las condiciones para la modificación de la respectiva ruta.</p> <p>(Adicionado por el Art. 3 de la Ley 2198 de 2022)</p>		
<p><b>LEY 366 DE 1996</b></p> <p><b>ARTÍCULO 5</b>-El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y</p>		<p>actuación elementos suficientes para ir más allá de toda duda al momento de expedir el acto administrativo que de fondo ponga fin al procedimiento contravencional, en este caso.</p> <p><b>Resolución No. 4908-02 de 30 de diciembre de 2020.</b></p> <p>(...)</p> <p>Conforme lo expuesto, la policía de tránsito ratifico ante la autoridad de primera instancia que el día de los hechos y por manifestaciones de la pasajera del conductor pudo establecer que el señor LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO estaba transportando a personas a cambio de una retribución, incurriendo así en transporte informal de pasajeros. De esta manera, la intervención de la funcionaria en los hechos materia de investigación fue directa puesto que evidenció y verificó personalmente los elementos de la conducta reprochable, en particular, como el investigado desnaturalizó el servicio que el vehículo MJV216 tiene autorizado a prestar, siendo esta circunstancia de modo que, categóricamente, establece este tipo contravencional, tal</p>

<p>obligaciones que señale el reglamento para cada modo.</p> <p><u>Ver artículo 5 del Decreto Nacional 171 de 2001</u></p> <p>El servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o, jurídicas. En tal caso sus equipos propios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte. <u>Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente estatuto.</u></p> <p>NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-033 de 2014.</p>			<p>y como fue expuesto.</p> <p>(...)</p> <p>En suma contrario a lo expuesto en el recurso de apelación, este operador jurídico tiene claro que la decisión de fondo emitida por el a quo tuvo sustento en elementos materiales probatorio que permitieron llevarlo a un estado de convicción o certeza frente a la materialización de cada uno de los elementos que integran falta de tránsito imputada al impugnante, principalmente el testimonio practicado a la funcionaria JENNIPHER ZULAY SANCHEZ CAYCEDO, este, consiste en el relato que realizan terceros de los hechos que les consta o tiene conocimiento y se adelanta en un interrogatorio bajo la gravedad de juramento so pena de incurrir en las sanciones penales existentes en caso de faltar a la verdad y ser tachado de falso situación que no acaecido en el asunto bajo estudio.</p>
<p><b>Ley 769 de 2002</b></p> <p><b>ARTÍCULO 2º. DEFINICIONES.</b> Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>(...)</p> <p>Comparendo: Orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción.</p> <p>(...)</p>			
<p><b>LEY 1310 DE 2009</b></p> <p><b>ARTÍCULO 5º. Funciones generales.</b> Los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de las Entidades Territoriales están instituidos para velar por el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y transporte y garantizar la libre locomoción de todos los ciudadanos y ejercer de manera permanente, las funciones de:</p> <p>1. <b>Policía Judicial.</b> Respecto a los hechos punibles de competencia de las autoridades de tránsito de acuerdo al Código de Procedimiento Penal y Código Nacional de Tránsito.</p> <p>2. <b>Educativa.</b> A través de orientar, capacitar y crear cultura en la</p>			

<p>comunidad respecto a las normas de tránsito y transporte.</p> <p><b>3. Preventiva.</b> De la comisión de infracciones o contravenciones, regulando la circulación vehicular y peatonal, vigilando, controlando e interviniendo en el cumplimiento de los procedimientos técnicos, misionales y jurídicos de las normas de tránsito.</p> <p><b>4. Solidaridad.</b> Entre los cuerpos de agentes de tránsito y transporte, la comunidad y demás autoridades.</p> <p><b>5. Vigilancia cívica.</b> De protección de los recursos naturales relacionados con la calidad del medio ambiente y la ecología, en los ámbitos urbanos y rural contenidos en las actuales normas ambientales y de tránsito y transporte.</p>			
<p><b>LEY 1437 DE 2011</b></p> <p><b>ARTÍCULO 138. Nulidad y restablecimiento del derecho.</b> 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.</p> <p>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. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.</p>			
<p><b>LEY 1564 DE 2012</b></p> <p><b>ARTÍCULO 162. DECRETO DE LA SUSPENSIÓN Y SUS EFECTOS.</b> Correspondrá al juez</p>			

<p>que conoce del proceso resolver sobre la procedencia de la suspensión.</p> <p>La suspensión a que se refiere el numeral 1 del artículo precedente solo se decretará mediante la prueba de la existencia del proceso que la determina y una vez que el proceso que debe suspenderse se encuentre en estado de dictar sentencia de segunda o de única instancia.</p> <p>La suspensión del proceso producirá los mismos efectos de la interrupción a partir de la ejecutoria del auto que la decrete.</p> <p>El curso de los incidentes no se afectará si la suspensión recae únicamente sobre el trámite principal.</p>			
<p><b>DECRETO 1079 DE 2015</b></p> <p><b>Artículo 2.1.2.1. Definiciones generales.</b> Para la interpretación y aplicación del presente Libro se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Actividad transportadora: de conformidad con el artículo 6° de la Ley 336 de 1996, se entiende por actividad transportadora un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios modos, de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes, basadas en los reglamentos del Gobierno Nacional.</li><li>• Transporte público: de conformidad con el artículo 3 de la Ley 105 de 1993, el transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas, por medio de vehículos apropiados, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, sujeto a una contraprestación económica.</li><li>• Transporte privado: de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 336 de 1996, el transporte privado es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas</li></ul>			

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

<p>dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales o jurídicas.</p> <p>Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente constituidas y debidamente habilitadas.</p> <p>(Decreto 170, 171, 172, 173 y 175 de 2001, artículos 3°, 4° y 5° y Decreto 3109 de 1997, artículo 2°).</p>			
<p><b>RESOLUCIÓN 3027 DE 2010</b></p> <p><b>ARTÍCULO 7°. MANUAL DE INFRACCIONES A LAS NORMAS DE TRÁNSITO.</b> Adóptese el Manual de Infracciones a las normas de tránsito, que contendrá todas las conductas relacionadas en el Código Nacional de Tránsito y demás infracciones a las normas de tránsito el cual será herramienta de ayuda obligatoria para las autoridades de control y obligación para los organismos de tránsito de su difusión a la ciudadanía y que hace parte integral de la presente resolución.</p>			

En el caso sometido a examen, se observa 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 en primer lugar no realizó una comparativa de la violación y en segundo lugar, se observa que sus argumentos no guardan relación con las normas que considera vulneradas.

Adicionalmente otro de los requisitos allí establecidos, es 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 los Actos Administrativos acusados, 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.

PROCESO N°.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

La Sala 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.

Se 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 Secretaría Distrital de Movilidad expidió los 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, será la Sala de decisión quien contemplará la totalidad de los elementos que se aporten al proceso y en la sentencia 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 cargos de violación que sustentan la demanda, los cuales, deben ser analizados cuando se profiera la sentencia que en derecho corresponda.

PROCESO N°.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APPELACIÓN

### **3.3.3. 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 una vez se haya tomado la decisión acerca de la legalidad de los actos administrativos demandados, pues el restablecimiento del derecho es una cuestión consecuencial a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados.

Ahora bien, considera esta Sala que, si bien se acreditó el pago de los servicios de grúa y parqueadero, este hecho por sí solo no prueba la existencia de un perjuicio irremediable que permita la viabilidad de la medida cautelar solicitada.

Se evidencia que no existen las pruebas suficientes para acreditar los perjuicios que dice el demandante se han ocasionado con la expedición de los actos administrativos demandados, ni elementos de prueba que verifiquen la grave situación económica de los demandantes a raíz del inicio de la actuación administrativa.

Además, que el objetivo de la medida cautelar es frenar el proceso de cobro coactivo, y esto no constituye en sí mismo un perjuicio irremediable, porque el acto administrativo una vez expedido debe ejecutarse de forma inmediata tal como lo dispone el artículo 89 del CPACA. Esa es la consecuencia de todo acto administrativo sancionatorio.

El fin de la medida cautelar, entonces, no consiste en proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sino frenar el procedimiento de cobro coactivo para proteger el patrimonio del demandante.

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

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APPELACIÓN

consecuencia, no habrá lugar decretar la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos proferidos por la entidad demandada.

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 confirmará el auto impugnado.

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

## **RESUELVE**

**PRIMERO. - CONFÍRMASE** el auto de 29 de abril de 2022 proferido por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo de Bogotá que negó la solicitud de medida cautelar por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO. -** En firme la presente providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen.

**TERCERO. -** Por Secretaría, **DESACTÍVASE** el proceso en el aplicativo SAMAI.

## **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*  
**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



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB-SECCIÓN B

Bogotá, D.C., once (11) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No.11001-33-41-045-2016-00379-01  
**Demandante:** MAR EXPRESS S.A.S.  
**Demandado:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y  
ADUANAS NACIONALES - DIAN  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, procede el Despacho a resolver la solicitud de nulidad presentada por el Ministerio Público.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1 Actuación procesal

El Juzgado Cuarenta y cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida en audiencia del 10 de noviembre de 2017, negó las pretensiones de la demanda<sup>2</sup>.

Contra dicha decisión, el apoderado judicial de la parte demandante presentó y sustentó el recurso de apelación en la misma audiencia, el cual fue concedido por el juez de primera instancia ese mismo día.

Efectuado el reparto, el conocimiento del recurso de apelación correspondió al suscrito magistrado. Así, por auto del 27 de febrero de 2018 se admitió el mismo<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Folio 97 del cuaderno de apelación

<sup>2</sup> Folio 90-99 del cuaderno principal

<sup>3</sup> Folio 4-5 del cuaderno de apelación

Mediante auto del 7 de diciembre de 2018, se ordenó correr traslado para alegar de conclusión<sup>4</sup>. Las partes presentaron sus alegatos finales<sup>5</sup>.

Sin embargo, el Agente del Ministerio Público presentó concepto por el cual solicitó se declare la nulidad de todo lo actuado a partir de la notificación de la sentencia del 10 de noviembre de 2017 y que se ordene correr traslado común de 10 días para que las partes presenten por escrito la apelación<sup>6</sup>.

Por auto del 27 de abril de 2023 se ordenó correr traslado de la nulidad propuesta por el Ministerio Público<sup>7</sup>, frente al cual el apoderado de la autoridad demandada descorrió el traslado<sup>8</sup>.

## **1.2. Del incidente de nulidad**

El Ministerio Público consideró que se debe declarar la nulidad de lo actuado a partir de la notificación por estrados de la sentencia, al considerar que el *a-quo* trámite el recurso de apelación de aquella en contravía de lo dispuesto por el artículo 247 del C.P.A.C.A.

Sostuvo que el Juez no podía conminar a las partes a interponer y sustentar oralmente el recurso de apelación en la misma audiencia y no es posible omitir el término de 10 días de ejecutoria de la sentencia, en la medida que se vulnera el derecho al debido proceso.

Precisó que el *a-quo* terminó inventándose una norma procesal que no fue fijada por el legislador, cercenándole al apelante el término de ejecutoria del artículo 247 C.P.A.C.A. y le hace imposible disponer del derecho de sustentación ante el superior establecido en el artículo 322 del C.G.P., con el que se sometió al apelante a una apresurada intervención que no se puede admitir.

---

<sup>4</sup> Folio 27 del cuaderno de apelación

<sup>5</sup> Folio 29-34 y 39-42 del cuaderno de apelación

<sup>6</sup> Folio 35-38 del cuaderno de apelación

<sup>7</sup> Folio 88 del cuaderno de apelación

<sup>8</sup> Folio 91-94 del cuaderno de apelación

Destacó que no puede predicarse una convalidación de tal irregularidad, porque no puede existir acuerdo entre las partes en la que una de ellas resulte beneficiada de la sentencia y no objetaría que se sometiera al apelante a una regla inventada por el juez; y, las reglas fijadas por el legislador respecto a los trámites judiciales para el ejercicio de un derecho no son optativas sino obligatorias.

### **1.3. Pronunciamiento de la DIAN**

La autoridad demandada se opuso a la prosperidad de la nulidad procesal propuesta por el Agente del Ministerio Público, al considerar que la norma aplicable es el artículo 247 del C.P.A.C.A. sin la modificación del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, pues la sentencia data del 10 de noviembre de 2017; luego, la notificación de la decisión del despacho de primera instancia adoptada en audiencia pública se realizó conforme el artículo 202 del C.P.A.C.A.

Sostuvo que, la nulidad alegada por el Ministerio Público no es dable, como quiera que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 del C.G.P. la nulidad debe ser alegada por la persona afectada, en el presente caso las partes no advirtieron tal situación, tanto así, que la demandante interpuso y sustentó su recurso de apelación, el cual le fue concedido y la demandada no lo realizó por estar conforme con la decisión.

## **II. CONSIDERACIONES**

**2.1** En cuanto a la notificación de las providencias dictadas en audiencia el artículo 202 del C.P.A.C.A. señala:

**"Artículo 202. Notificación en audiencias y diligencias o en estrados.** Toda decisión que se adopte en audiencia pública o en el transcurso de una diligencia se notificará en estrados y las partes se considerarán notificadas aunque no hayan concurrido"

**2.2** Respecto al trámite del recurso de apelación de sentencias, el artículo 247 del C.P.A.C.A. dispone:

**"Artículo 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias.** El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.  
(...)"

**2.3** Por su parte, con relación a las causales de nulidad, oportunidad, trámite, requisitos y saneamiento, los artículos 133 a 136 del C.G.P. establecen:

**"Artículo 133. Causales de nulidad.** El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

(...)  
6. Cuando se omita la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer su traslado.  
(...)

**Artículo 134. Oportunidad y trámite.** Las nulidades podrán alegarse en cualquiera de las instancias antes de que se dicte sentencia o con posterioridad a esta, si ocurren en ella.

(...)  
El juez resolverá la solicitud de nulidad previo traslado, decreto y práctica de las pruebas que fueran necesarias.

La nulidad por indebida representación, notificación o emplazamiento, solo beneficiará a quien la haya invocado. Cuando exista litisconsorcio necesario y se hubiere proferido sentencia, esta se anulará y se integrará el contradictorio.

**Artículo 135. Requisitos para alegar la nulidad.** La parte que alegue una nulidad deberá tener legitimación para proponerla, expresar la causal invocada y los hechos en que se fundamenta, y aportar o solicitar las pruebas que pretenda hacer valer.

No podrá alegar la nulidad quien haya dado lugar al hecho que la origina, ni quien omitió alegarla como excepción previa si tuvo oportunidad para hacerlo, ni quien después de ocurrida la causal haya actuado en el proceso sin proponerla.

La nulidad por indebida representación o por falta de notificación o emplazamiento solo podrá ser alegada por la persona afectada.

*El juez rechazará de plano la solicitud de nulidad que se funde en causal distinta de las determinadas en este capítulo o en hechos que pudieron alegarse como excepciones previas, o la que se proponga después de saneada o por quien carezca de legitimación.*

**Artículo 136. Saneamiento de la nulidad. La nulidad se considerará saneada en los siguientes casos:**

- 1. Cuando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente o actuó sin proponerla.**
- 2. Cuando la parte que podía alegarla la convalidó en forma expresa antes de haber sido renovada la actuación anulada.**
- 3. Cuando se origine en la interrupción o suspensión del proceso y no se alegue dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que haya cesado la causa.**
- 4. Cuando a pesar del vicio el acto procesal cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa.**

**Parágrafo.** *Las nulidades por proceder contra providencia ejecutoriada del superior, revivir un proceso legalmente concluido o pretermitir íntegramente la respectiva instancia, son insaneables.*” (negrilla y subrayado fuera de texto).

**2.4** De otro lado, respecto a las causales de nulidad saneables el Consejo de Estado<sup>9</sup>, ha señalado:

**“13. De ello se desprende que la posibilidad de alegar las causales de nulidad susceptibles de saneamiento –al igual que sucede con las demás irregularidades que se configuren dentro de un proceso, distintas de las causales legales de nulidad procesal–, es una posibilidad que se encuentra sometida a precisas y determinadas etapas procesales cuyo vencimiento determina su preclusión, a lo cual debe agregarse que dicho saneamiento supone la convalidación de la actuación, convalidación que puede darse bien por manifestación expresa del consentimiento de la parte afectada o bien por consentimiento tácito, como el que corresponde a la realización de actuaciones posteriores sin alegación de la nulidad correspondiente.”** (Negrilla fuera de texto).

### **Caso concreto**

En el presente asunto, el Agente del Ministerio Público delegado para este Despacho, solicitó se declare la nulidad de todo lo actuado a partir de la notificación por estrados de la sentencia

---

<sup>9</sup> Cp. Danilo Rojas Betancourth. 26 de junio de 2014. Exp. 2019-07810-01(27283)

del 10 de noviembre de 2017 y se ordene correr traslado común de 10 días para que las partes presenten por escrito la apelación conforme el artículo 247 del C.P.A.C.A. Dicha petición obedece a que el juez de primera instancia, si bien profirió sentencia en audiencia, no concedió el término de 10 días para que las partes sustentaran la apelación.

Sobre el particular, se evidencia que, en efecto, en audiencia inicial celebrada el 10 de noviembre de 2017 se profirió sentencia de primera instancia, negando las pretensiones de la demanda. Luego, esa decisión fue notificada en estrados y frente a la cual, la apoderada judicial de la parte demandante en la misma audiencia interpuso y sustentó el recurso de apelación, tal como consta en el minuto 1:32:00 a 1:46:40 del audio y video de obrante en el cd. (folio 100 del cuaderno principal).

De la misma manera, se tiene que la autoridad demandada (min. 1:46:50 a 1:47:08 del mismo audio y video) y el Agente del Ministerio Público delegado ante ese Juzgado, Dr. Julian Enrique Pinilla (min. 1:47:10 a 1:47:22 del mismo audio y video) manifestaron estar de acuerdo con el fallo. Así, en esa misma diligencia el *a-quo* concedió el recurso de apelación ante esta corporación, decisión que igualmente notificó por estrados y de la cual se evidencia que ni las partes ni dicho Agente del Ministerio Público se opusieron a la concesión del recurso (min. 1:48:57 a 1:49:07), dejando con firmeza ese pronunciamiento.

En ese orden, se tiene que si bien el numeral 6 del artículo 133 del C.G.P. dispone que existe nulidad procesal cuando se omite la oportunidad para sustentar un recurso, no es menos cierto que en el presente caso, la sentencia se profirió en audiencia pública. Entonces, la parte que se vio afectada con la decisión bien podía interponer y sustentar su recurso dentro de la misma audiencia (en estrados) o remitirse a lo dispuesto en el artículo

247 del C.P.A.C.A., esto es dentro de los 10 días siguientes a la dicha notificación.

En ese sentido, es claro, que el juez de primera instancia no omitió la oportunidad para que la demandante impetrara su recurso de apelación, pues ella, en ejercicio de su derecho de defensa decidió interponerlo y sustentarlo en la misma audiencia, siendo ésta la directamente afectada con el fallo en su contra. Así, teniendo en cuenta que tanto la autoridad demandada como el Agente del Ministerio Público se encontraron conforme con la sentencia referida, el operador judicial concedió el recurso referido, concluyendo tácitamente que los intervenientes en la audiencia renunciaban al término de 10 días que permite la norma para interponer y sustentar el recurso de apelación, tanto así que, los mismos estuvieron de acuerdo con el auto de concesión del citado recurso.

En gracia de discusión, si se tuviera que el omitir el transcurso de los 10 días para interponer y sustentar el recurso de apelación de la sentencia, como causal de nulidad, esta sería saneable, pues de acuerdo con la norma y jurisprudencia citada, esta puede subsanarse cuando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente, lo cual impide alegarla posteriormente.

En esta medida, la actuación se convalidó en el momento en que las partes y el Agente del Ministerio Público delegado ante el Juzgado 45 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá guardaron silencio en su oportunidad, esto es, cuando el juez les dio la palabra para que se pronunciaran frente a la concesión del recurso y fue aprobada con los actos desempeñados ante esa instancia, pues las partes demandante y demandada presentaron sus alegatos de conclusión ante la misma. Además, por cuanto la actuación del Agente del Ministerio Público delegado ante el

Juzgado culminó con su pronunciamiento de estar de acuerdo con la concesión del recurso.

Así las cosas, se negará la solicitud de nulidad procesal propuesta por el Agente del Ministerio Público ante esta Corporación y se le concederá el término de 10 días para que emita concepto si a bien lo tiene.

En consecuencia, el **Despacho**;

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

**PRIMERO. Niégase** la nulidad procesal propuesta por el Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación, conforme lo expuesto en esta providencia.

**SEGUNDO. Concédese** el término de diez (10) días, para que el Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación presente concepto si a bien lo tiene.

**TERCERO. Ejecutoriado y cumplido** este auto, **vuelva** al despacho para proferir sentencia.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firma electrónica**

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAÍ. 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., siete (7) de marzo dos mil veinticuatro (2024).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente: No.** 110013335007201500469-01  
**Demandante:** CLIMACO PINILLA POVEDA  
**Demandados:** MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA Y OTROS  
**Referencia:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**Asunto:** Aplaza audiencia de pacto de cumplimiento.

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 890 cdno. ppal.), el Despacho observa lo siguiente:

- 1) Por auto del 21 de febrero de 2024 (fl. 887 vto. cdno. ppal.), se fijó fecha para la audiencia de pacto de cumplimiento el día 12 de marzo de 2024 a las 9:00 a.m.
- 2) Encontrándose el proceso al Despacho para la preparación de la audiencia, se advierte que se realizó el emplazamiento de los señores Javier Orlando Rojas Roldán, Héctor Antonio Rojas Roldán y Angélica Marín Triana de conformidad con lo establecido en el artículo 108 del Código General del Proceso en concordancia con el artículo 10 de la Ley 2213 de 2022 "Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la

atención de los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones”, aplicable al caso concreto por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, tal como se evidencia en el folio 877 del cuaderno principal del expediente, pero no se ha designado curador *ad litem*, para que los represente y continuar con el trámite, motivo que impone aplazar la audiencia de pacto de cumplimiento fijada para el día 12 de marzo de 2024 a las 9:00 a.m, razón por la cual realizará la respectiva designación de *curador*.

En consecuencia, se

**RESUELVE**

**1º) Aplázase** la audiencia de pacto de cumplimiento fijada para el 12 de marzo de 2024 a las 9:00 a.m, en consecuencia, por Secretaría **comuníquese a las partes inmediatamente** esta decisión.

**2º)** Teniendo en cuenta la información reportada por la Unidad de Registro de Abogados y Auxiliares de la Justicia, el Despacho designará como curador *ad litem* de los señores Javier Orlando Rojas Roldán, Héctor Antonio Rojas Roldán y Angélica Marín Triana, al abogado Germán Dávila Vinueza, quien puede ser ubicado en la Carrera 23 No. 94-33 oficina 901 y correo electrónico [gdvabogado@gmail.com](mailto:gdvabogado@gmail.com).

En consecuencia, se le comunicará su designación en la forma y términos establecidos en el artículo 49 del Código General del Proceso, informándole que dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de esta comunicación debe asumir el cargo, lo cual podrá hacer mediante comunicación electrónica dirigida al correo Ventilla Virtual de SAMAI (canal oficial para la Jurisdicción Contenciosa Administrativa – Acuerdo PCSJA23-12068 de 16 de mayo de 2023 "Por el cual se dispone el uso obligatorio del aplicativo SAMAI en la jurisdicción contencioso

Expediente No. 250002341000201500469-01  
Actor: Clímaco Pinilla Poveda  
Protección de los derechos e intereses colectivos.

administrativo"), so pena de las sanciones disciplinarias a que hubiere lugar (numeral 7º artículo 48 C. G. del P).

Se advierte al auxiliar designado que, en caso de no tomar posesión del cargo, se dará apertura al procedimiento previsto en el artículo 59 de la Ley 270 de 1996, con el fin de determinar si la conducta omisiva del curador designado acarrea una sanción.

**3º)** Ejecutoriado este auto **regrese** el expediente al Despacho para continuar con el trámite procesal correspondiente.

**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.

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

Bogotá, D.C., once (11) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 11001-33-34-005-2019-00323-01  
**Demandante:** GAS NATURAL S.A. E.S.P.  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, el Despacho observa lo siguiente:

- 1) El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida el 18 de septiembre de 2023<sup>2</sup>, negó las pretensiones de la demanda.
- 2) Contra dicha decisión, el apoderado judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación el 13 de octubre de 2023<sup>3</sup>, el cual fue concedido por el juez de primera instancia el 18 de diciembre siguiente<sup>4</sup>.

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021<sup>5</sup>, el Despacho:

---

<sup>1</sup> Archivo 38

<sup>2</sup> Archivo 31

<sup>3</sup> Archivo 33

<sup>4</sup> Archivo 35

<sup>5</sup> Artículo 67 Ley 2080 de 2021 (...) "5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia" (...).

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

**1°) Admítese** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 18 de septiembre de 2023, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

**2°) Notifíquese** esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**3º) Ejecutoriado** este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Sustanciado que integra la Sala 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 la Ley 1487 de 2011.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá, D.C., ocho (8) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 11001-33-34-005-2018-00413-01  
**Demandante:** GAS NATURAL S.A. E.S.P.  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN DE SENTENCIA.

Visto el informe secretarial que antecede<sup>1</sup>, el Despacho observa lo siguiente:

- 1) El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia proferida el 29 de septiembre de 2023<sup>2</sup>, negó las pretensiones de la demanda.
- 2) Contra dicha decisión, el apoderado judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación el 19 de octubre de 2023<sup>3</sup>, el cual fue concedido por el juez de primera instancia el 18 de diciembre siguiente<sup>4</sup>.

En consecuencia, conforme con lo establecido en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021<sup>5</sup>, el Despacho:

---

<sup>1</sup> Archivo 23

<sup>2</sup> Archivo 15

<sup>3</sup> Archivo 17-18

<sup>4</sup> Archivo 20

<sup>5</sup> Artículo 67 Ley 2080 de 2021 (...) "5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.6. El Ministerio

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

**1º) Admítese** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 29 de septiembre de 2023, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

**2º) Notifíquese** esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**3º) Ejecutoriado** este auto, **vuelva** al despacho para lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Sustanciado que integra la Sala 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 la Ley 1487 de 2011.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA- SUBSECCIÓN “A”

Bogotá D.C., veintinueve (29) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

**PROCESO No.:** 11001-33-34-004-2022-00014-01  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** JUAN CARLOS SILVA SUAREZ  
**DEMANDADO:** SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
**ASUNTO:** RESUELVE APELACIÓN

**MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA.**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto de dieciséis (16) de junio de dos mil veintidós (2022) proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá que negó la solicitud de medida cautelar.

**1. ANTECEDENTES**

El señor JUAN CARLOS SILVA HERRERA, a través de apoderada judicial presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con el fin de obtener la declaración de nulidad de la Resolución No. 545242 de 15 de junio de 2021, expedida por la Secretaría Distrital de Movilidad, por medio de la cual se le declara como contraventor de la infracción D-12.

Solicitó se efectuaran las siguientes declaraciones y condenas:

**“PRIMERA:** Que se declare la nulidad de la Resolución No. 54542 de 15 de julio de 2021 “Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor **SILVA HERRERA JUAN CARLOS**”, expedida por la **SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ - SUBDIRECCIÓN DE CONTRAVENCIONES**, dentro del expediente No. 6811, por cuanto el mismo fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, con desconocimiento del derecho al debido proceso y de defensa; y, además, adolece de falsa motivación y, en general, por cualquier otra causa que se encuentre probada en el proceso.

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2022-00014-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS SILVA SUAREZ  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

**SEGUNDO:** Que a título de restablecimiento de derecho se ordene a **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** dejar sin efectos la 545242 de fecha 15 de junio de 2021 “Por medio de la cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor **SILVA HERRERA JUAN CARLOS**.

**TERCERA:** Que a título de restablecimiento de derecho se ordene a **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** eliminar o cancelar la(s) sanción (es) impuesta (s) a **SILVA HERRERA JUAN CARLOS** en el Registro Único Nacional de Tránsito y de por terminado el proceso de cobro coactivo de haberse iniciado.

**CUARTA:** Como consecuencia de la pretensión anterior, se condene a **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** a restituir al señor **SILVA HERRERA JUAN CARLOS** el pago realizado por concepto de grúa y parqueaderos, lo cual corresponde a la suma de **QUINIENTOS SESENTA Y UN MIL CIEN PESOS (561.100 M/CTE)**

**QUINTA:** Que se ordene a **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** a dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 inciso segundo y tercero del CPACA.

**SEXTA:** Que se condene a **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** al pago de las costas, incluidas las agencias en derecho y demás emolumentos que se causen en el proceso.”

### **1.1. La medida cautelar:**

En el escrito de demanda la apoderada de la parte actora solicitó la suspensión provisional de un nuevo proceso contravencional por los mismos hechos iniciado con relación a las obligaciones creadas por el acto administrativo en mención, considerando que se cumplió con los requisitos señalados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en atención a que los actos demandados, fueron expedidos en contravía de lo ordenado en la norma constitucional Art. 29, la Ley 105 de 1993 artículo 3, Ley 336 de 1996 artículo 5, Ley 769 de 2002 artículo 2, Ley 1310 de 2009 artículo 5, Ley 14 Ley 1437 de 2011 artículo 138, y la Ley 1564 de 2012 artículo 167. Decreto 1079 de 2015 artículo 2.1.2.1 y Resolución 3027 de 2010 artículo 7.

Manifestó que no hay un elemento probatorio sólido dentro del proceso administrativo que logre demostrar la existencia de una desnaturización del servicio particular de transporte, pues no basta con la manifestación de un ciudadano desconocido que no fue vinculado al proceso, a la cual no le cobija la presunción de legalidad que reviste el actuar de los servidores públicos.

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2022-00014-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS SILVA SUAREZ  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

## 1.2. Oposición a la práctica de la medida cautelar

El Ad quo corrió traslado de la medida cautelar mediante auto del doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022).

El apoderado judicial de la entidad demandada señaló que el principio de legalidad se presume en todo acto de la Administración, presunción que se desvirtúa acudiendo a la Jurisdicción Contenciosa, donde el accionante tiene la carga de la prueba; así, decretar la suspensión del Acto Administrativo demandado, con las mismas afirmaciones del escrito de la demanda, sin el acompañamiento de material probatorio en la solicitud y sin el debate y la contradicción de sus argumentos durante el procedimiento establecido para el control de la Nulidad.

Indicó que cuando la solicitud de medida cautelar tiene como finalidad la suspensión provisional del acto administrativo demandado, ésta solo procede cuando producto del análisis del acto acusado, las normas invocadas como vulneradas y las pruebas allegadas al proceso, se pueda establecer que en verdad existe una violación al ordenamiento jurídico superior, lo cual no fue sustentado por el demandante, confundiendo, la naturaleza jurídica de las pretensiones de la demanda, con las de las medidas cautelares.

Consideró que la medida solicitada es improcedente al no acreditarse los requisitos establecidos en el artículo 231 del CPACA, y por el Honorable Consejo de Estado para conceder la medida cautelar solicitada, máxime cuando no se sustentó ni en derecho ni de hecho (pruebas), la solicitud de medida cautelar, no demostró una situación más gravosa y tampoco un perjuicio irremediable; pues la solicitud se limitó a la mera enunciación de unos artículos de la Constitución, sin fundamentar ni sustentar el concepto de violación de este articulado.

## 1.3. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2022-00014-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS SILVA SUAREZ  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá mediante providencia del 16 de junio de 2022, negó la medida cautelar, considerando que en la solicitud presentada, no se indicó cual es la actuación administrativa que se pretende suspender, pues aunque la parte accionante alega que la Secretaría Distrital de Movilidad citó al señor Juan Carlos Silva Herrera, a efectos de llevar a cabo la audiencia pública de impugnación del comparendo, lo sorprendió con la emisión del acto demandado el 15 de junio de 2021.

## 2. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante afirmó que no es el ciudadano quien debe demostrar su inocencia en este asunto, pues debe darse prevalencia al principio de presunción de inocencia, ya que, cuando la Administración decide ejercer su potestad sancionatoria, debe cumplir con el deber de demostrar que los hechos en que se basa la acción están probados y que la autoría o participación de la conducta tipificada como infracción es imputable al procesado, lo que no ocurrió, pues dentro del plenario no existió prueba que demuestre la comisión de la conducta sancionada conforme al artículo 147 de la ley 769 de 2002, violentándose con valoración.

Señaló que el perjuicio irremediable se acredita porque, con el inicio de un cobro coactivo, afectará el mínimo vital, el único ingreso con el que garantiza su supervivencia en condiciones de existencia dignas, además de que la sanción impuesta no le permite realizar actividades de tránsito.

Mediante auto del 4 de agosto de 2022 se concedió recurso de apelación.

## 3. CONSIDERACIONES

### 3.1. Competencia de la Sala para proferir la decisión.

El artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021 enlista los autos que son apelables, proferidos por los Jueces Administrativos, a saber:

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2022-00014-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS SILVA SUAREZ  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

**ARTÍCULO 243. APELACIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.
2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.
3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.
4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.
- 5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.**
6. El que niegue la intervención de terceros.
7. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.
8. Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial.

PARÁGRAFO 1o. El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1 a 4 de este artículo se concederá en el efecto suspensivo. La apelación de las demás providencias se surtirá en el efecto devolutivo, salvo norma expresa en contrario.

PARÁGRAFO 2o. En los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá y se tramitará conforme a las normas especiales que lo regulan. En estos casos el recurso siempre deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir.

PARÁGRAFO 3o. La parte que no obre como apelante podrá adherirse al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la sentencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión, debidamente sustentado, podrá presentarse ante el juez que la profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior, hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite la apelación.

La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal.

PARÁGRAFO 4o. Las anteriores reglas se aplicarán sin perjuicio de las normas especiales que regulan el trámite del medio de control de nulidad electoral.

A su turno el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021 determina que:

**ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS.** <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

1. Correspondrá a los jueces proferir los autos y las sentencias.
2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:
  - a) Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código;
  - b) Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y 132 de este código;
  - c) Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido;
  - d) Las que decretan pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código;

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2022-00014-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS SILVA SUAREZ  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

- e) Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia;
- f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;
- g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;
- h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar.** En primera instancia esta decisión será de ponente.

3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja.

Negrillas de la Sala.

Por lo anterior, como en el presente asunto la providencia apelada que negó la medida cautelar será confirmada, le corresponde entonces a la Sala adoptar las decisiones anunciadas en el caso sometido a examen.

Se precisa, que el trámite del recurso de apelación limita el pronunciamiento de la segunda instancia exclusivamente a lo que es materia de impugnación, tal como lo dispone el artículo 328<sup>1</sup> del Código General del Proceso, por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011.

Es así como las razones aducidas por el recurrente en la sustentación de la apelación delimitan la competencia funcional del juez de segunda instancia.

### **3.2. SOBRE MEDIDAS CAUTELARES- SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

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

---

<sup>1</sup> Artículo 328. Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias. El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella. En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2022-00014-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS SILVA SUAREZ  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

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

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2022-00014-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS SILVA SUAREZ  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

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 concurran 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)

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2022-00014-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS SILVA SUAREZ  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

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.

### **3.3. 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:

**3.3.1.** La medida fue solicitada en el escrito de la demanda, tal como se observa en el expediente electrónico, y, por tanto, se tiene como cumplido el primer requisito.

**3.3.2.** 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>2</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.

---

<sup>2</sup> Proceso No. 11001-0324-000-2013-00534-00(20946). Auto de 21 de mayo de 2014.

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2022-00014-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS SILVA SUAREZ  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

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>3</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 sentencia, esto es que se produzca un perjuicio irremediable o que los efectos de la sentencia serían nugatorios<sup>4</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)

De la solicitud presentada por la parte demandante, se extrae:

---

<sup>3</sup> Arboleda Perdomo, Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Bogotá. Legis. 2<sup>a</sup> Edición.

<sup>4</sup> Ibid.

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2022-00014-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS SILVA SUAREZ  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

**X. MEDIDA CAUTELAR**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 229, 230 y 231 de la Ley 1437 de 2011, solicito a su despacho el decreto de la medida cautelar consistente en la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de un nuevo proceso contravencional por los mismos hechos iniciado con relación a las obligaciones creadas por el acto administrativo en mención.

Lo anterior, atendiendo a que se cumplen la totalidad de requisitos para su decreto de conformidad con lo establecido en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, pues bien, la demanda está razonablemente fundada en derecho, por cuanto las resoluciones señaladas, fueron expedidas en contravía de lo ordenado en la norma constitucional, Art. 29, la Ley 105 de 1993 artículo 3, Ley 336 de 1996 artículo 5, Ley 769 de 2002 artículo 2, Ley 1310 de 2009 artículo 5, Ley 14 Ley 1437 de 2011 artículo 138, y la Ley 1564 de 2012 artículo 167. Decreto 1079 de 2015 artículo 2.1.2.1 y Resolución 3027 de 2010 artículo 7. Igualmente, el demandante demostró sumariamente, la inexistencia en el plenario de prueba testimonial con la que se pruebe de manera contundente y sin lugar a duda razonable en obediencia de la norma probatoria y principios orgánicos del Estados Social de Derecho como lo son, la presunción de inocencia, y el in-dubio pro administrado, la comisión de la infracción, asimismo no hay claridad acerca del contenido de la casilla 17 de la orden de comparendo, pues la información indicada en la casilla 17 de la orden de comparendo es insuficiente. De cualquier modo, es inadmisible que, semejante transgresión a la Resolución 3027 de 2010 en la que se indica que la orden de comparendo es una citación meramente formal, y el art. 29 constitucional en lo que ataña al principio rector de legalidad, haya sido auspiciada además por el juzgador de primer y segundo grado con el único objeto visible de sostener la sanción administrativa.

Si bien es cierto, en esta solicitud el demandante, señaló una vulneración del artículo 29 Constitucional, la Ley 105 de 1993 artículo 3, la Ley 336 de 1996 en su artículo 5, la Ley 769 de 2002 artículo 2, el artículo 5 de la Ley 1310 de 2009, el artículo 138 de la Ley 14 Ley 1437 de 2011, la Ley 1564 de 2012 en su artículo 167; el Decreto 1079 de 2015 artículo 2.1.2.1 y Resolución 3027 de 2010 artículo 7, lo cierto es que dicha vulneración es alega respecto de la Resolución No. No 545242 de fecha 15 de junio de 2021, que corresponde al acto administrativo demandado.

No obstante, la medida pretendida va encaminada a la suspensión de un nuevo proceso contravencional, que puede o no existir, pues esto no fue especificado por el demandante, aunque inicialmente esta afirmación podría sugerir la posibilidad de que se hayan llevado a cabo dos procedimientos contravencionales en algún momento, el demandante no identifica o aporta documentos, informaciones o argumentos válidos que permita confirmar de manera definitiva si la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá D.C. inició simultáneamente o posteriormente una segunda actuación relacionada con los eventos que dieron lugar a la sanción impuesta en la Resolución No. 545242 del 15 de junio de 2021.

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2022-00014-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS SILVA SUAREZ  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

En el caso sometido a examen, se observa 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 en primer lugar no realiza una comparativa de la violación y en segundo lugar, no identifica cual es el segundo proceso contravencional que se inició.

Adicionalmente, tampoco cumplió con 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, así como 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 Sala 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, y esta debe guardar relación con las pretensiones de la demanda.

La Sala advierte que, si bien es cierto fueron señaladas algunas normas que se consideran vulneradas, lo cierto es que, el acto administrativo que pudo vulnerarlas es la Resolución No. 545242 de 15 de junio de 2021, y no, un proceso del que se desconoce su existencia. En la solicitud presentada, tampoco se aportaron pruebas que den cuenta de la flagrante violación requerida o de los perjuicios causados al demandante.

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, será el Juzgado en primera instancia, quien contemplará la totalidad de los elementos que se aporten al proceso y en la sentencia se decidirá el problema jurídico objeto del litigio.

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2022-00014-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS SILVA SUAREZ  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

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, así como tampoco identificó la actuación administrativa que desea suspender; por lo tanto, su definición implicará realizar un análisis interpretativo y probatorio al momento de analizar los cargos de violación que sustentan la demanda, los cuales, deben ser analizados cuando se profiera la sentencia que en derecho corresponda.

### **3.3.3. 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 una vez se haya tomado la decisión acerca de la legalidad de los actos administrativos demandados, pues el restablecimiento del derecho es una cuestión consecuencial a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados.

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 confirmará el auto impugnado.

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO. - CONFÍRMASE** el auto de dieciséis (16) de junio de dos mil veintidós (2022) proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá que negó la solicitud de medida cautelar por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

PROCESO No.: 11001-33-34-004-2022-00014-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS SILVA SUAREZ  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

**SEGUNDO.** - En firme la presente providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen.

**TERCERO.** - Por Secretaría, **DESACTÍVASE** el proceso en el aplicativo SAMAI.

**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** *Firmado electrónicamente* **LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Magistrada** **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., veintinueve (29) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

PROCESO No.: **11001-33-34-004-2021-000337-01**  
MEDIO DE CONTROL: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
DEMANDANTE: **DANIEL GARAVITO GARAVITO**  
DEMANDADO: **SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD**  
ASUNTO: **RESUELVE APELACIÓN**

**MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA.**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto de veintiuno (21) de abril de dos mil veintidós (2022) proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá que negó la solicitud de medida cautelar.

**1. ANTECEDENTES**

El señor DANIEL GARAVITO GARAVITO, a través de apoderada judicial presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con el fin de obtener la declaración de nulidad de las Resoluciones Nos. 7713 de 17 de enero de 2020 y 4833 de 30 de diciembre 2020, expedidas por la Secretaría Distrital de Movilidad, por medio de las cuales se impuso una sanción y se decidió desfavorablemente los recursos interpuestos.

Solicitó se efectuaran las siguientes declaraciones y condenas:

“PRIMERA: Que se declare la nulidad del acto administrativo de fecha Resolución No 17 de enero de 2020 “Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor **DANIEL GARAVITO GARAVITO**”, expedido por la **SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ - SUBDIRECCIÓN DE CONTRAVENCIONES**, dentro del expediente No. 7713, por cuanto el mismo fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, con desconocimiento del derecho al debido proceso y de defensa; y, además, adolece de falsa motivación y, en general, por cualquier otra causa que se encuentre probada en el proceso.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

SEGUNDA: Que se declare la nulidad de Resolución No 4833 30 dic 2020 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del expediente No. 7713 del 2019”, expedida por el Director de Investigaciones Administrativas de Tránsito y Transporte de la **SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ**, por cuanto el mismo fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, con desconocimiento del derecho al debido proceso y de defensa; y, además, adolece de falsa motivación y, en general, por cualquier otra causa que se encuentre probada en el proceso.

TERCERA: Que a título de restablecimiento de derecho se ordene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ dejar sin efectos el acto administrativo Resolución No 17 de enero de 2020 “Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor DANIEL GARAVITO GARAVITO” y Resolución No 4833 30 dic 2020 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del expediente No. 7713 del 2019”.

CUARTA: Que a título de restablecimiento de derecho se ordene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ eliminar o cancelar la sanción impuesta a DANIEL GARAVITO GARAVITO en el Registro Único Nacional de Tránsito y de por terminado el proceso de cobro coactivo de haberse iniciado.

QUINTA: Como consecuencia de la pretensión anterior, se condene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ a restituir al señor **DANIEL GARAVITO GARAVITO** el pago realizado por concepto de grúa y parqueaderos, lo cual corresponde a la suma de **CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS (\$479.600 M/CTE)**.

SEXTA: Que se condene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ a pagar a **DANIEL GARAVITO GARAVITO** el valor de la indexación causada sobre la suma que corresponda a la pretensión anterior, hasta la fecha de la presentación de la demanda y desde esta fecha hasta que se verifique el pago total.

SÉPTIMA: Que se ordene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ a dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 inciso segundo y tercero del CPACA.

OCTAVA: Que se condene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ al pago de las costas, incluidas las agencias en derecho y demás emolumentos que se causen en el proceso.”

### 1.1. La medida cautelar:

En el escrito de demanda la apoderada de la parte actora solicitó la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, considerando que se cumplió con los requisitos señalados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en atención a que los actos demandados, fueron expedidos en contravía de lo ordenado en la norma constitucional Art. 29, la Ley 105 de 1993 artículo 3, Ley 336 de 1996 artículo 5, Ley

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

769 de 2002 artículo 2, Ley 1310 de 2009 artículo 5, Ley 14 Ley 1437 de 2011 artículo 138, y la Ley 1564 de 2012 artículo 167. Decreto 1079 de 2015 artículo 2.1.2.1 y Resolución 3027 de 2010 artículo 7.

Señaló que de negarse la medida solicitada se causaría un perjuicio irremediable al demandante, toda vez que el pago de una multa así como el pago de unos intereses, cuando el cumplimiento de requisitos legales para la imposición de la sanción administrativa se encuentra en entredicho, atenta contra sus derechos económicos y civiles, quien para ejecutar transacciones como la compra-venta de vehículos, expedición y refrendación de su licencia de conducción, entre otros, deberá sufragar el valor de la multa y sus intereses o realizar un acuerdo de pago.

## 1.2. Oposición a la práctica de la medida cautelar

El a quo corrió traslado de la medida cautelar mediante auto del diez (10) de marzo de dos mil veintidós (2022).

El apoderado judicial de la entidad demandada señaló que el principio de legalidad se presume en todo acto de la Administración, presunción que se desvirtúa acudiendo a la Jurisdicción Contenciosa, en donde el accionante tiene la carga de la prueba; así las cosas, decretar la suspensión del Acto Administrativo demandado, con las mismas afirmaciones del escrito de la demanda, sin el acompañamiento de material probatorio en la solicitud y sin el debate y la contradicción de sus argumentos durante el procedimiento establecido para el medio de control de la Nulidad, equivaldría a presumir la ilegalidad del Acto Administrativo, teniendo como deber ser en derecho, lo contrario.

Indicó que no se acreditaron los requisitos establecidos en el artículo 231 del CPACA, y por el Honorable Consejo de Estado para conceder la medida cautelar solicitada, máxime cuando no se sustentó ni en derecho ni de hecho (pruebas), la solicitud de medida cautelar, donde se limita el demandante a la mera enunciación de unos artículos de la Constitución, sin fundamentar ni sustentar el concepto de violación de este articulado.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

Que, la parte demandante no logró demostrar una situación más gravosa, así como tampoco el perjuicio irremediable o que de no otorgarse la medida se presentaría un efecto nugatorio de la sentencia.

### **1.3. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá mediante providencia del 21 de abril del 2022 negó la suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados, considerando que la solicitud de medida cautelar no cumplió con los requisitos dispuestos en el artículo 231 del CPACA.

## **2. EL RECURSO DE APELACIÓN**

El apoderado de la parte demandante afirmó que no es el ciudadano quien debe demostrar su inocencia en el presente asunto, pues debe darse prevalencia al principio de presunción de inocencia, ya que, cuando la Administración decide ejercer su potestad sancionatoria tiene que cumplir con el deber de demostrar que los hechos en que se basa la acción están probados y que la autoría o participación de la conducta tipificada como infracción es imputable al procesado, lo que no ocurrió, pues dentro del plenario no existió prueba que demuestre de forma contundente, concluyente y definitiva la comisión de la conducta sancionada de conformidad a lo proscrito en el artículo 147 de la ley 769 de 2002, violentándose con ésta indebida valoración el debido proceso, en lo que atañe al principio rector de legalidad.

Señaló que el perjuicio irremediable se acredita en el sentido de que con el inicio de un proceso de cobro coactivo afectará el mínimo vital, que es el único ingreso con el que garantiza su supervivencia en condiciones de existencia básicamente dignas, además de que la sanción impuesta no le permite realizar ningún tipo de actividades de tránsito.

Resaltó que existió caducidad de la facultad sancionatoria, pues la Resolución No. 4833 de 30 de diciembre de 2020, fue notificada el 22 de junio de 2021, superando el término de un año dispuesto en el artículo 161 de la Ley 769 de 2002.

Mediante auto del 2 de junio de 2022 se concedió recurso de apelación.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

### 3. CONSIDERACIONES

#### 3.1. Competencia de la Sala para proferir la decisión.

El artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021 enlista los autos que son apelables, proferidos por los Jueces Administrativos, a saber:

**ARTÍCULO 243. APELACIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.
2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.
3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.
4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.
- 5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.**
6. El que niegue la intervención de terceros.
7. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.
8. Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial.

**PARÁGRAFO 1o.** El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1 a 4 de este artículo se concederá en el efecto suspensivo. La apelación de las demás providencias se surtirá en el efecto devolutivo, salvo norma expresa en contrario.

**PARÁGRAFO 2o.** En los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá y se tramitará conforme a las normas especiales que lo regulan. En estos casos el recurso siempre deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir.

**PARÁGRAFO 3o.** La parte que no obre como apelante podrá adherirse al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la sentencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión, debidamente sustentado, podrá presentarse ante el juez que la profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior, hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite la apelación.

La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal.

**PARÁGRAFO 4o.** Las anteriores reglas se aplicarán sin perjuicio de las normas especiales que regulan el trámite del medio de control de nulidad electoral.

A su turno el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021 determina que:

**ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS.** <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

1. Correspondrá a los jueces proferir los autos y las sentencias.
2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:
  - a) Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código;
  - b) Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y 132 de este código;
  - c) Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido;
  - d) Las que decreten pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código;
  - e) Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia;
  - f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;
  - g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;
- h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar.** En primera instancia esta decisión será de ponente.

3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja.

Negrillas de la Sala.

Se precisa, que el trámite del recurso de apelación limita el pronunciamiento de la segunda instancia exclusivamente a lo que es materia de impugnación, tal como lo dispone el artículo 328<sup>1</sup> del Código General del Proceso, por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011.

Es así como las razones aducidas por el recurrente en la sustentación de la apelación delimitan la competencia funcional del juez de segunda instancia.

---

<sup>1</sup> Artículo 328. Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias. El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella. En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

PROCESO N°.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

### **3.2. SOBRE MEDIDAS CAUTELARES- SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

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:

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

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 concurran 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.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

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.

### **3.3. 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:

**3.3.1.** La medida fue solicitada en el escrito de la demanda, tal como se observa en el expediente electrónico, y, por tanto, se tiene como cumplido el primer requisito.

**3.3.2.** 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.

Al respecto en el escrito de apelación, la apoderada de la parte demandante señaló que los actos demandados, fueron expedidos con falta de competencia, al operar la

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

caducidad de la facultad sancionatoria, con fundamento en el artículo 161 de la Ley 769 de 2002, y el artículo 52 del C.P.A.C.A.

Indica que los hechos motivo de la presente investigación se originaron el día 10 de agosto de 2019, con la imposición de la orden de comparendo, el recurso de apelación contra la Resolución No. 7713 de 17 de enero de 2020 "Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor DANIEL GARAVITO GARAVITO", fue interpuesto el mismo día y la demandada resolvió el mismo mediante la Resolución No 4833 30 dic 2020 notificada el 22 de junio de 2021 superándose el término de un (1) año con el que contaba la demandada para ejercer su facultad sancionatoria en segunda instancia.

En primer lugar, la Sala debe precisar que de conformidad con el artículo 161 de la Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones", dispone que la acción o contravención de las normas de tránsito, caduca después de seis (6) meses contados a partir de la fecha en que ocurrieron los hechos, y esta se interrumpe, con la celebración de la audiencia, veamos:

**Artículo 161. Caducidad.** La acción por contravención de las normas de tránsito, caduca al año (1), contado a partir de la ocurrencia de los hechos que dieron origen a ella. En consecuencia, durante este término se deberá decidir sobre la imposición de la sanción, en tal momento se entenderá realizada efectivamente la audiencia e interrumpida la caducidad.

La decisión que resuelve los recursos, de ser procedentes, deberá ser expedida en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición, si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente.

La revocación directa solo podrá proceder en forma supletiva al proceso contravencional y en el evento de ser resuelta a favor de los intereses del presunto infractor sus efectos serán a futuro, iniciando la contabilización de la caducidad a partir de la notificación de la aceptación de su solicitud o su declaratoria de oficio, permitiendo al presunto infractor contar con los términos establecidos en la ley para la obtención de los descuentos establecidos en la ley o la realización de la audiencia contemplados en el Código Nacional de Tránsito.

No obstante, debe advertirse que, en cuanto a la forma de contabilizar dicho término de caducidad, y más exactamente en cuanto a la forma o momentos en los cuales se

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

concreta el ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de la administración, se hace necesaria **la expedición y notificación del acto administrativo sancionatorio**, pues, si bien es cierto que el acto nace a la vida jurídica con su expedición, se hace necesario que el administrado conozca de la decisión que tomó la administración, por lo cual, se entiende totalmente ejercida la potestad sancionatoria en el momento en que se notifique dicha decisión.

Para el caso que nos ocupa, se tiene que el comparendo fue impuesto el **10 de agosto de 2019**, por tanto, la Secretaría Distrital de Movilidad, tenía plazo hasta el **10 de agosto de 2020**, para decidir sobre la imposición de la sanción, lo cual ocurrió dentro del término señalado en el primer inciso del artículo 161 de la Ley 769 de 2002, pues se celebró audiencia pública los días 14 de agosto de 2019 y 17 de enero de 2020, en esta última, fue declarado como contraventor el hoy demandante.

Ahora bien, respecto del plazo para decidir sobre el recurso de apelación, la norma establece el término de un año, a partir de la interposición del recurso, que para este asunto fue interpuesto dentro de la Audiencia celebrada el **17 de enero de 2020**, es decir, que la caducidad operaba a partir del **17 de enero de 2021**.

De las pruebas aportadas con la demanda y la solicitud de suspensión provisional, se observa que la resolución No. 4833-02-, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto por el señor Daniel Garavito, fue expedida el 30 de diciembre de 2020, sin embargo, la citación para la notificación personal fue enviada hasta el **18 de junio de 2021**, es decir, que esta se efectuó por fuera del término dispuesto en el inciso segundo<sup>2</sup>, del reseñado artículo 161.

La Sala advierte que del análisis de las normas superiores señaladas como violadas, y pruebas que dan cuenta de la flagrante violación requerida al demandante, pues, no se hizo necesario un estudio detenido del acto administrativo que se demanda, y algunos de 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, para

---

<sup>2</sup> El demandante manifiesta que la notificación se efectuó el 22 de junio de 2021.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

determinar que efectivamente la Secretaría Distrital de Movilidad expidió los actos administrativos vulnerando la Constitución y la ley.

En este sentido, la solicitud elevada por la parte demandante conduce a la prosperidad de la medida cautelar, por cuanto, como se ha expuesto dicho extremo procesal, logró acreditar que operó la perdida de la facultad sancionatoria de la Secretaría Distrital de Movilidad.

Así las cosas, al haberse acreditado sumariamente una violación a normas de interés superior, se revocará el auto de fecha 21 de abril de 2022, y se suspenderán provisionalmente los actos administrativos demandados.

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

## **RESUELVE**

**PRIMERO. - REVÓCASE** el auto de veinte (20) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), proferido por el Juez Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO. - SUSPENDER PROVISIONALMENTE** los Actos Administrativos: i) Acto Administrativo, dictado en audiencia celebrada el 17 de enero de 2020 dentro del proceso contravencional de tránsito No. 7713 y; ii) Resolución No. 4833 del 30 de diciembre de 2020, mediante las cuales Bogotá, D.C., Secretaría Distrital de Movilidad le declaró contraventor de la infracción D-12 al señor DANIEL GARAVITO GARAVITO, le sancionó con multa y resolvió recurso de apelación.

**TERCERO. -** En firme la presente providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen.

PROCESO No.: 11001-33-41-045-2022-00029-01  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LUIS RAFAEL AMORTEGUI RESTREPO  
DEMANDADO: SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD  
ASUNTO: RESUELVE APELACIÓN

**CUARTO.** - Por Secretaría, **DESACTÍVESE** el proceso en el aplicativo SAMAI.

**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*  
**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.

Bogotá D.C., 15 de agosto de 2023  
**Oficio núm. 1709**

**Al responder favor  
citar la referencia completa**

Señores

**SECCIÓN PRIMERA – SUBSECCIÓN C**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
Avenida La Esperanza Calle 24 # 53-28  
Torre A, Piso 1 – Oficina 0118  
Ciudad

**REF. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**EXPEDIENTE: 25000 23 24 000 2012 00822 01**  
**ACTOR: ASOCIACION COLOMBIANA DE EMPRESAS DE MEDICINA**  
**INTEGRAL - ACEMI**  
**DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**  
**PONENTE: DRA. NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

Respetados Señores,

En cumplimiento de lo dispuesto en sentencia proferida el siete (7) de julio de dos mil veintitrés (2023), de la manera más atenta me permito devolver el expediente de la referencia, para los fines pertinentes.

El mismo es un expediente híbrido y a partir del índice 25 de SAMAI está digital, previo a ello se encuentra en físico como se relaciona a continuación:

- Cuaderno del Consejo de Estado (Apelación Sentencia) con folios del 1 al 111.
- Cuaderno Tribunal Administrativo de Cundinamarca número uno (1) con folios del 1 al 354, más seis (6) Cds, visible en el folio 69, 70, 71 y 72.
- Mas un (1) cuaderno anexo.

Atentamente,

(Firmado electrónicamente)  
**PEDRO PABLO MUNEVAR ALBARRACÍN**  
Secretario

RAAQ